

2. Mit rechtskräftigem Beschluss vom 22. November 2010 erteilte die Baukommission X der Rekurrentin die baurechtliche Bewilligung für den Neubau eines Mehrfamilienhauses. Buchstabe H des Beschlusses trägt den Titel «Feuerpolizei» und lautet, soweit vorliegend relevant:

«Massgeblich sind die Bestimmungen des Merkblattes der GVZ <Mehrfamilienhäuser MFH> und zusätzlich: (...)

Im neuen MFH müssen Heizungs- und Pelletsraum EL 60 und ihre Türen EL 30 erstellt werden.

Erstellung und Umbau von wärmetechnischen Anlagen und die Lagerung der dafür notwendigen Brennstoffe bedürfen einer separaten Bewilligung der Gemeindefeuerpolizei (C91.000).»

3. Die Rekurrentin erstellte das Mehrfamilienhaus entsprechend den mit Beschluss vom 22. November 2010 bewilligten Bauplänen. Im Untergeschoss umfasste dies unter anderem einen Heizungsraum mit einer Bruttofläche von 39,3 m<sup>2</sup> und einen Lagerraum für Holzpellets mit einer Bruttofläche von 25 m<sup>2</sup>, je mit den statuierten Anforderungen an den Feuerwiderstand (EL 60 respektive EL 30 [Türen]).

4. Am 12. Oktober 2012 erteilte die Mitbeteiligte (Gebäudeversicherung Kanton Zürich, Feuerpolizei) die nunmehr streitbetroffene Bewilligung für die Erstinstallation einer Holzpelletsfeuerung im bereits erstellten Heizungsraum. Das dieser Bewilligung beigelegte Blatt 2 statuiert in Ziffer 9 Folgendes:

«Aus dem Pelletslagerraum ist eine direkt ins Freie führende Ausräumöffnung mit einer Grösse von mindestens 2,5 x 1,5 m oder ein seitlicher, begehbare Zugang vom Freien mit einer Grösse von mindestens 0,9 x 2,0 m zu erstellen. Allfällige Treppenaufgänge müssen eine Breite von mindestens 1,2 m aufweisen. Bis zur Erstellung dieser Ausräumöffnung dürfen im Pelletslagerraum maximal 10 m<sup>3</sup> Pellets gelagert werden.»

5. Die Rekurrentin beantragt, diese Auflage ersatzlos aufzuheben. Es sei stets vorgesehen gewesen, das neu erstellte Mehrfamilienhaus mit Holzpellets

zu beheizen. Im Grundrissplan Untergeschoss sei ausdrücklich ein Lagerraum für Pellets vermerkt. Dieser Plan sei Bestandteil der rechtskräftigen Baubewilligung vom 22. November 2010. Die Auflage, welche im Rahmen der nachträglichen Baubewilligung für die Heizungsanlage die Erstellung einer Ausräumöffnung oder alternativ einen direkten Zugang vom Freien statuieren, wäre mit erheblichen baulichen Aufwendungen und geschätzten Kosten zwischen Fr. 20 000.-- und Fr. 30 000.-- verbunden. Die Auflage könne sich auf keine Rechtsgrundlage stützen. Die Brandschutzerläuterung «Automatische Holzfeuerungen» vom 1. November 2011 halte unter dem Titel «Lagerung der Brennstoffe» in Ziff. 5 Abs. 6 einzig fest, Behälter und Lagerräume für Holzpellets, Stückholz sowie Schnitzel müssten einwandfrei entleert werden können und es seien Türen/Deckel anzubringen, welche ein vollständiges Ausräumen ermöglichten. Diese Anforderungen seien vollumfänglich erfüllt. Die verlangte Ausräumöffnung respektive den alternativ zu erstellenden direkten Zugang vom Freien sehe Ziff. 5 Abs. 7 der erwähnten Brandschutzerläuterung einzig für Behälter und Lagerräume über 10 m<sup>3</sup> für *Holzschnitzel* vor. Auf Lagerräume für *Holzpellets* sei diese strengere Regelung nicht anwendbar. Die Unterscheidung zwischen Lagerräumen über 10 m<sup>3</sup> für Holzpellets einerseits und solchen für Holzschnitzel andererseits sei schon in den früheren Brandschutzerläuterungen «Pelletsfeuerungen» und «Schnitzelfeuerungen», beide vom 5. Mai 2003, vorhanden gewesen, welche durch die Brandschutzerläuterung «Automatische Holzfeuerungen» vom 1. November 2011 ersetzt worden seien. Die angefochtene Auflage entbehre damals wie heute einer gesetzlichen Grundlage. Die Rekurrentin habe auf die publizierten Brandschutzvorschriften vertraut, worin sie zu schützen sei.

6. Die Mitbeteiligte stellt vernehmlassungsweise nicht in Abrede, dass die massgebliche Brandschutzerläuterung die statuierte Auflage nur bei Lagerräumen über 10 m<sup>3</sup> für Holzschnitzel vorsehe. Indes hätten Erfahrungen aus Brandfällen und von Einsatzkräften gezeigt, dass auch eine einwandfreie Entleerung von Holzpelletslagern von mehr als 10 m<sup>3</sup> über Öffnungen gegen das Gebäudeinnere nicht möglich sei. Ausräumöffnungen direkt ins Freie auch für Lagerräume über 10 m<sup>3</sup> für Holzpellets würden daher bereits seit mehreren Jahren verlangt, worauf im Jahr 2011 an Informationsveranstaltungen hingewiesen worden sei. Zudem sei am 11. April 2012 eine exakt diese Praxis betreffende FAQ (Frequently Asked Question) auf der Homepage der Mitbeteiligten publiziert worden. (...)

8.1 Gestützt auf § 14 des Gesetzes über die Feuerpolizei und das Feuerwehrwesen (FFG) hat der Regierungsrat die Verordnung über den vorbeugenden Brandschutz erlassen (VVB). Kraft Verweises in § 1 VVB gelten die Brandschutznorm (BSN) und die Brandschutzrichtlinien, die das «Interkantonale Organ Technische Handelshemmnisse» gestützt auf Art. 6 der Interkantonalen Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse vom 23. Oktober 1998 für verbindlich erklärt hat, als direkt anwendbares Recht im Kanton Zürich. Die Brandschutznorm setzt den Rahmen für den allgemeinen, baulichen, technischen und betrieblichen sowie den damit verbundenen abwehrenden Brandschutz. Sie bestimmt den geltenden Sicherheitsstandard. Die Brandschutzrichtlinien ergänzen mit detaillierten Anforderungen und Massnahmen die in der Brandschutznorm gesetzten Vorgaben. Brandschutz-

norm, Brandschutzrichtlinien sowie die sogenannten Prüfbestimmungen (Art. 7 BSN) bilden zusammen die Brandschutzvorschriften (Art. 4 Abs. 1 BSN). Für den Vollzug der Brandschutzvorschriften werden von der Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen (VKF) Brandschutzerläuterungen sowie nutzungs- und themenbezogene Arbeitshilfen herausgegeben (Art. 4 Abs. 2 BSN). Brandschutzerläuterungen sind als Hilfsmittel bei der Auslegung und Anwendung der Brandschutzvorschriften zu betrachten, stellen aber für sich selbst keine solchen dar. Nebst den Brandschutzvorschriften, den Brandschutzerläuterungen sowie den nutzungs- und themenbezogenen Arbeitshilfen existieren sowohl auf der Homepage der VKF ([www.praever.ch](http://www.praever.ch)) wie auch auf der Homepage der Gebäudeversicherung des Kantons Zürich ([www.gvz.ch](http://www.gvz.ch)), welche die Funktion der kantonalen Feuerpolizei wahrnimmt (§ 5 FFG), umfangreiche Verzeichnisse von FAQ sowohl zu den Brandschutzvorschriften als auch zu den Brandschutzerläuterungen und den Arbeitshilfen.

8.2 In den (rechtsverbindlichen) Vorschriften der Brandschutznorm und der vorliegend einschlägigen Brandschutzrichtlinie «Wärmetechnische Anlagen» findet sich keine die Streitfrage direkt betreffende Regelung. Ziff. 7.3 Abs. 4 der Brandschutzrichtlinie «Wärmetechnische Anlagen» verweist betreffend die Anforderungen für die Lagerung von Spänen, Schnitzeln und Pellets auf die «weiteren Bestimmungen» gemäss Ziff. 9. Diese Ziffer enthält einen Link, der auf die erwähnte Homepage der VKF ([www.praever.ch](http://www.praever.ch)) führt. In der dort zu findenden, am 1. November 2011 in Kraft getretenen Brandschutzerläuterung «Automatische Holzfeuerungen» wird sodann Folgendes geregelt (Ziff. 5 Absätze 6 und 7):

«6 Behälter und Lagerräume für Holzpellets, Stückholz sowie Schnitzel müssen einwandfrei entleert werden können. Es sind Türen/Deckel anzubringen, welche ein vollständiges Ausräumen ermöglichen.

7 Behälter und Lagerräume für Holzchnitzel > 10 m<sup>3</sup> müssen einwandfrei ins Freie entleert werden können. Es sind Türen/Deckel anzubringen, welche ein vollständiges Ausräumen ermöglichen. Für unterirdische Lagerräume ist eine obere Öffnung mit einer Grösse von 2,5 x 1,5 m erforderlich. Für Lagerräume welche von oben nicht vollständig ausgeräumt werden können, sind begehbare seitliche Zugänge mit einer Grösse von 0,9 x 2,0 m zu erstellen.»

8.3 Im FAQ-Verzeichnis auf der Homepage der Gebäudeversicherung des Kantons Zürich ist unter dem Stichwort «Entleerungs-/Ausräumöffnung bei Holzpelletslagern» ein am 11. April 2012 publizierter Eintrag mit folgender Fragestellung vorhanden: «Welche Anforderungen gelten für Lager mit mehr als 10 m<sup>3</sup> Holzpellets?». Unter «Lösungsvorschlag» folgt:

«Grundsätzlich gelten die Anforderungen der Brandschutzerläuterung <Automatische Holzfeuerungen>, Ziffer 5 der Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen.

Zusätzlich ist für Holzpelletslager mit mehr als 10 m<sup>3</sup> eine Ausräumöffnung analog derjenigen bei Holzchnitzellagern zu erstellen, d.h. eine

obere Öffnung von mind. 2,5 x 1,5 m oder seitliche, begehbare Zugänge mit einer Grösse von mind. 0,9 x 2,0 m direkt ins Freie. Allfällige Treppenaufgänge müssen eine Breite von mind. 1,2 m aufweisen.»

9.1 Die Brandschutzerläuterung «Automatische Holzfeuerungen» statuiert somit in Ziff. 5 Abs. 6 eine allgemeine Regelung für sämtliche Lagerräume betreffend alle Arten von brennbarem Holz (Pellets, Stückholz, Schnitzel). Ziff. 5 Abs. 7 verschärft diese Anforderungen einzig für über 10 m<sup>3</sup> grosse Lagerräume eines einzigen der in Ziff. 5 Abs. 6 erwähnten Holzbrennstoffe (Holzschnitzel). Wortlaut und Systematik der genannten Bestimmungen lassen damit keinen anderen Schluss zu, als dass für Holzpelletslager über 10 m<sup>3</sup> Grösse gerade keine direkt ins Freie führende Ausräumöffnung oder ersatzweise ein seitlich begehbare Zugang verlangt wird, sondern – mangels spezieller Regelung – die allgemeine Regelung von Ziff. 5 Abs. 6 zur Anwendung gelangt. Die Brandschutzerläuterung «Automatische Holzfeuerungen» enthält mit andern Worten eine bewusst negative Antwort, ein sogenanntes qualifiziertes Schweigen auf die Streitgegenständliche Frage nach der Notwendigkeit dieser Einrichtungen bei Holzpelletslagern über 10 m<sup>3</sup>. Dieser Schluss ergibt sich zwingend aus der Verschärfung von Ziff. 5 Abs. 7 nur für ganz bestimmte *andere* Lagerräume. Für die in der FAQ der Mitbeteiligten als «Lösungsvorschlag» präsentierte analoge Anwendung von Ziff. 5 Abs. 6 bleibt unter diesen Umständen kein Platz (vgl. U. Häfelin/G. Müller/F. Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., 2010, Rz. 223).

Dieses Auslegungsergebnis wird durch eine historische Auslegung noch verstärkt. Die Brandschutzerläuterung «Automatische Holzfeuerungen» stammt aus dem Jahr 2011. Sie führte die vormaligen Brandschutzerläuterungen «Pelletsfeuerungen» und «Schnitzelfeuerungen» – beide aus dem Jahr 2003, gültig bis 31. Oktober 2011 – zusammen. Hierbei wurde offensichtlich noch im Jahr 2011 seitens der VKF keine brandschutzrechtliche Notwendigkeit erkannt, die bereits in Art. 4 Abs. 6 der Brandschutzerläuterung «Schnitzelfeuerungen» vorhandenen (strengerer) Anforderungen an Lagerräume für Holzschnitzel über 10 m<sup>3</sup> auch auf Lagerräume für Holzpellets über 10 m<sup>3</sup> auszudehnen. In diesem Sinne erscheint es mit Blick auf eine für die Rechtsunterworfenen respektive ihre Architekten und Planer nachvollziehbare Ordnung der Brandschutzvorschriften wenig kohärent, wenn die kantonale Feuerpolizei offenbar im Jahr 2011 an Informationsveranstaltungen exakt das verlangte, was in der im selben Jahr revidierten Brandschutzerläuterung der VKF gerade nicht reglementiert wurde.

9.2 Ergänzt sei Folgendes: Zwar besteht im Bereich der polizeilich motivierten Gefahrenabwehr keine Bestandesgarantie, welcher Rechtsgedanke in § 239 Abs. 1 und § 358 PBG seinen Niederschlag gefunden hat. Gemäss diesen Bestimmungen dürfen Bauten und Anlagen weder bei ihrer Erstellung noch durch ihren Bestand Personen oder Sachen gefährden. Konstanter Praxis zufolge steht die Rechtskraft für eine Baubewilligung feuerpolizeilichen Anordnungen dann nicht entgegen, wenn nachträglich eine wesentliche Polizeigefahr entsteht oder erkennbar wird (RB 1980 Nr. 151). Bezogen auf den vorliegenden Fall bedeutet dies, dass eine nachträgliche, feuerpolizeilich motivierte Anpassung des Lagerraumes nicht schon deshalb ausgeschlossen ist, weil der

Pelletslagerraum im Untergeschoss des Mehrfamilienhauses bereits erstellt worden ist. Die Unzulässigkeit ergibt sich vielmehr daraus, dass der blosser Verweis auf nicht näher erläuterte Erfahrungen aus Brandfällen und von Einsatzkräften zur Dokumentierung einer wesentlichen Polizeigefahr respektive einer brandschutzrechtlichen Notwendigkeit nicht ausreicht, wenn – wie vorliegend – die erst gerade revidierten Vorschriften nicht anders ausgelegt werden können, als dass sie diese Gefahr eben nicht zu erkennen vermögen. Anders zu entscheiden würde letztlich bedeuten, dass mit dem blossen Hinweis auf nicht näher substantiierte Erfahrungswerte aus Brandfällen und von Einsatzkräften alle feuerpolizeilichen Vorschriften unmittelbar nach ihrem Erlass in jedem Kanton nach Belieben verschärft werden könnten. Das aber würde – wie der rekurrentische Rechtsvertreter zu Recht bemerkt – Sinn und Zweck der Brandschutzlerläuterungen, die Praxis zur Brandschutznorm und den Brandschutzrichtlinien gesamtschweizerisch zu vereinheitlichen, diametral zuwiderlaufen.

10. Zusammengefasst ist der Rekurs gutzuheissen und die streitgegenständliche Auflage aufzuheben.