

I. Normenkontrolle

36 Brandschutz; inzidente Normenkontrolle.

- § 90 Abs. 4 KV hat den Sinn eines "Verwerfungsmonopols" (Erw. 4/a).
- Prüfung von § 48 Abs. 2 BSV auf seine Verfassungs- und Gesetzmässigkeit: Gesetzliche Vorgaben zum baulichen und betrieblichen Brandschutz (Erw. 4/b/bb); § 48 Abs. 2 BSV als Ausnahmeregelung für Büro- und Schulbauten (Erw. 4/b/cc/aaa); Begründung für die schematisierende Festlegung eines Grundflächen-Schwellenwerts hinsichtlich der Zulassung offener Treppenanlagen (Erw. 4/b/cc/bbb); die Differenzierung zwischen Büro- und Schulbauten in Bezug auf das Grundflächenkriterium ist vor dem Hintergrund der unterschiedlichen mobilen Brandbelastung sachlich gerechtfertigt (Erw. 4/b/cc/aaa).
- Rechtsanwendung: Ausbildung eines Treppenhauses mit Fluchtwegfunktion als Brandabschnitt nach Massgabe von § 48 Abs. 1 Satz 1 BSV (Grundvariante; Erw. 5/a); keine Ersatzmassnahmen nach § 6 Abs. 2 und 3 BSG, weil der Personenschutz die Bereitstellung eines zweiten Fluchtwegs erfordert (Erw. 5/b); Erstellung einer zweiten aussenliegenden Fluchttreppe als Alternativvariante (Erw. 5/c).

Entscheid des Verwaltungsgerichts, 3. Kammer, vom 6. Juni 2001 in Sachen F. AG gegen Baudepartement.

Aus den Erwägungen

1. a) Gegenstand des Verfahrens bildet die Bewilligungsfähigkeit des Projektänderungsgesuchs der Beschwerdeführerin 1 vom 2. Juni 1998 unter dem Gesichtspunkt des Brandschutzes. Ursprünglich war vorgesehen, im viergeschossigen Büroneubau ein gegen die Büroräumlichkeiten und gegen den Lichthof als Brandabschnitt aus-

gebildetes Treppenhaus zu erstellen. Neu sollen nun anstelle eines geschlossenen, innenliegenden Treppenhauses ein offenes, mit dem Lichthof kombiniertes Treppenhaus sowie zusätzlich an der Nordfassade eine Aussentreppe erstellt werden. Mit Verfügung vom 6. Juli 1998 wies das AVA dieses Gesuch zurück.

(...)

4. Die Beschwerdeführerinnen verlangten schon vor dem Baudepartement und verlangen auch vor Verwaltungsgericht, dass § 48 Abs. 2 BSV einer inzidenten Normenkontrolle zu unterziehen sei, soweit er Büro- und Schulbauten hinsichtlich der zulässigen Grundfläche ungleich behandle.

a) Das Baudepartement hat zum erwähnten Begehren ausgeführt, der Regierungsrat nehme praxisgemäss eine Normenkontrolle nur vor, wenn eine untergeordnete Verwaltungsstelle ernsthafte Zweifel an der Rechtmässigkeit der von ihr anzuwendenden Norm habe; solche Zweifel bestünden im vorliegenden Falle nicht. Die Beschwerdeführerinnen erblicken hierin eine Gehörsverweigerung, welche die Aufhebung des Baudepartementsentscheids nach sich ziehen müsse.

Gemäss § 90 Abs. 4 KV ist der Regierungsrat gehalten, Erlassen die Anwendung zu versagen, die Bundesrecht oder kantonalem Verfassungs- oder Gesetzesrecht widersprechen. Während die akzesessorische Normenkontrollgewalt allen kantonalen Gerichten zukommt, ist sie in der Exekutive beim Regierungsrat konzentriert. Ziel dieser Regelung ist es, u.a. zu vermeiden, dass vom Regierungsrat erlassene Rechtssätze durch untergeordnete Verwaltungsstellen unanwendbar erklärt werden (Kurt Eichenberger, Verfassung des Kantons Aargau, Textausgabe mit Kommentar, Aarau 1986, § 90 N 22). Dieser ratio entspricht die untergeordnete Verwaltungsstelle, solange sie die in Frage stehende Norm - wie im vorliegenden Fall - als verfassungskonform beurteilt; das „Verwerfungsmonopol“ des Regierungsrats wird damit nicht tangiert. Ein subjektiver Anspruch auf inzidente Normenkontrolle durch den Regierungsrat kann aus § 90 Abs. 4 KV nicht abgeleitet werden (Eichenberger, a.a.O., § 90 N 19; vgl. auch den VGE III/113 vom 26. August 1999 [BE.97.00243] in

Sachen R. u. M., S. 7 f.). Damit kann dem Baudepartement auch keine Verletzung des rechtlichen Gehörs angelastet werden.

b) aa) Gemäss § 95 Abs. 2 KV sind die Gerichte gehalten, Erlassen die Anwendung zu versagen, die Bundesrecht oder kantonalem Verfassungs- oder Gesetzesrecht widersprechen (vgl. dazu Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4. Auflage, Zürich 1998, Rz. 1801; Eichenberger, a.a.O., § 95 N 21 ff.). Zu überprüfen ist im vorliegenden Falle § 48 BSV, der, soweit hier wesentlich, folgenden Wortlaut trägt:

„¹Als Fluchtweg dienende Treppenhäuser sind als Brandabschnitte mit dem für das Tragwerk erforderlichen Feuerwiderstand, aber mindestens F 60 zu erstellen. Treppenläufe und Podeste sind nichtbrennbar zu erstellen. Zweigeschossige Bauten, welche der kommunalen Bewilligungspflicht unterstehen, sind von dieser Bestimmung ausgenommen.

²In Bürobauten mit höchstens 4 Geschossen und nicht mehr als 600 m² Grundfläche sowie in Schulbauten mit höchstens 4 Geschossen ungeachtet der Grundfläche sind offene Treppenanlagen (Korridore ohne Brandabschlüsse gegen das Treppenhaus) zulässig.

(...)“

bb) Die Kompetenz zum Erlass von § 48 BSV ergibt sich aus § 3 Abs. 2 BSG; danach erlässt der Regierungsrat Vorschriften über die erforderlichen Massnahmen zur Sicherstellung des baulichen und betrieblichen Brandschutzes. Die materiellen Vorgaben zum baulichen und betrieblichen Brandschutz finden sich in Abs. 1 und Abs. 3 von § 3 BSG, die wie folgt lauten:

„¹Gebäude, Lager und andere Anlagen sind zusammen mit den Betriebseinrichtungen so zu erstellen, zu betreiben und zu unterhalten, dass

- a) der Entstehung von Bränden und Explosionen sowie der Ausbreitung von Flammen, Hitze und Rauch ausreichend vorgebeugt wird;
- b) die Sicherheit von Personen gewährleistet ist;
- c) Umwelt- und Gesundheitsschäden als Folge von Bränden vermieden werden;
- d) Tiere und Sachgüter genügend geschützt sind;
- e) eine wirksame Brandbekämpfung ermöglicht wird.

(...)

³Für die Art und den Umfang der Massnahmen bei Gebäuden sind in erster Linie massgebend:

- a) Zahl und Schutzbedürftigkeit der Personen, die sich im Gebäude aufhalten,
- b) Zweckbestimmung und Bauart des Gebäudes, seine Lage und die Zugänglichkeit für die Feuerwehr,
- c) Grösse (Grundfläche und Höhe),
- d) Brandbelastung, Brennbarkeit der Materialien und Verqualmungsgefahr,
- e) Gefahr der Bildung gefährlicher chemischer Verbindungen unter Hitzeeinwirkung,
- f) Korrosionsgefahr,
- g) Aktivierungsgefahr (Zündquellen),
- h) Brandbekämpfungsmöglichkeiten.“

cc) Die Beschwerdeführerinnen wenden sich gegen die Vorschrift in § 48 Abs. 2 BSV, wonach offene Treppenanlagen, d.h. Korridore ohne Brandabschlüsse gegen das Treppenhaus, in (maximal viergeschossigen) Bürobauten nur zulässig sind, wenn die Grundfläche nicht mehr als 600 m² beträgt.

aaa) Vertikalverbindungen wie Treppenhäuser sind in Brandabschnitte abzutrennen (§ 32 Abs. 2 lit. d BSV). Dient das betreffende Treppenhaus - wie im vorliegenden Falle - als Fluchtweg, so ist es als Brandabschnitt zudem mit dem für das Tragwerk erforderlichen Feuerwiderstand, aber mindestens F 60 zu erstellen (§ 48 Abs. 1 Satz 1 BSV). § 48 Abs. 2 BSV stellt vor dem Hintergrund dieser Bestimmungen eine Ausnahmeregelung dar, aufgrund derer bei Bürobauten (begrenzt auf maximal vier Geschosse und maximal 600 m² Grundfläche pro Geschoss) und Schulbauten (begrenzt auf maximal vier Geschosse) eine nicht als separater Brandabschnitt konzipierte Treppenanlage als Fluchtweg anerkannt wird. Diese Privilegierung der Büro- und Schulbauten stellt eine spezifische Aargauer Regelung dar; in den Brandschutzvorschriften der VKF findet man sie nicht (vgl. Art. 18 der Brandschutznorm, Ausgabe 1993).

bbb) Mit der Festlegung des Schwellenwerts von 600 m² enthält § 48 Abs. 2 BSV eine schematisierende Regelung. Derartige Sche-

matismen sind auch in andern Rechtsgebieten häufig anzutreffen, etwa im öffentlichen Abgaberecht. Schematisierungen und Pauschalierungen werden dort vom Bundesgericht im Interesse der Praktikabilität seit jeher als zulässig erachtet (BGE 125 I 196, 201 mit Hinweisen). Sie dienen letztlich der Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit (AGVE 1985, S. 322, betreffend die Bedeutung von Verwaltungsrichtlinien) sowie einer beförderlichen Fallerledigung (BGE 108 Ib 55), müssen aber anderseits sachlich nachvollziehbar sein und dürfen keine rechtlichen Unterscheidungen treffen, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist (BGE 121 I 51; AGVE 1987, S. 150 f.; VGE III/77 vom 25. November 1976 in Sachen F. AG, S. 31 f.). Deshalb muss im Einzelfall unter Umständen eine vom Schema abweichende Lösung getroffen werden (AGVE 1999, S. 206, betreffend die Handhabung technischer Normalien). Es steht nichts entgegen, auch auf dem Gebiet des öffentlichen Brandschutzes im erwähnten Sinne nach schematischen, aufgrund der Durchschnittserfahrung aufgestellten Massstäben Recht zu setzen, wo es opportun erscheint.

Der innere Grund für die Festlegung des Schwellenwerts bei 600 m^2 hat offensichtlich einerseits mit der Brandbelastung und anderseits mit der Fluchtweglänge zu tun. § 48 Abs. 2 BSV verlangt wie erwähnt (Erw. aaa hievor) entgegen der Regel kein als Brandabschnitt ausgebildetes Treppenhaus; demzufolge erscheint es logisch und konsequent, mit der Begrenzung der Geschossfläche auch die damit korrelierende Brandbelastung zu limitieren. Im Weiteren kann bei einem konventionellen Grundriss mit einer Grundfläche von maximal 600 m^2 in der Regel von jedem Punkt aus die Norm-Fluchtweglänge von höchstens 35 m gemäss § 46 Abs. 3 Satz 1 BSV eingehalten werden. Das Problem stellt sich analog im Zusammenhang mit der erforderlichen Anzahl der Treppenanlagen, die sich ebenfalls nach der Geschossfläche richtet (vgl. Art. 47 Abs. 1 lit. a der Brandschutznorm der VKF in Verbindung mit den einschlägigen Skizzen auf S. 33 der Brandschutzrichtlinie „Schutzabstände, Brandabschnitte, Fluchtwege“ der VKF [Ausgabe 1993], die beispielhaft auf einem Geschoss mit einer Länge von 40 m und einer Breite von 15 m basieren). Namentlich die erwähnten Skizzen zeigen, dass der

Schwellenwert von 600 m² auch mit der Fluchtwegsituation zusammenhängt. Insgesamt beruht dieser Wert somit auf einer plausiblen Begründung. Es erscheint demnach gerechtfertigt, den Normalfall aufgrund des Flächenkriteriums zu beurteilen. In der überwiegenden Mehrzahl der Fälle führt dies zu sachgerechten Entscheiden. Der „Einzelfallgerechtigkeit“ kann in ausreichendem Mass mit der bereits in den einschlägigen Erlassen angelegten Möglichkeit Rechnung getragen werden, statt der vorgeschriebenen Standardmassnahme(n) Ersatzmassnahmen zu realisieren. § 6 BSG (in der Fassung vom 18. Juni 1996) bestimmt diesbezüglich unter dem Randtitel „Normalfall und Abweichungen“:

„¹Die gesetzlich vorgesehenen Massnahmen gehen von derjenigen Brandgefahr aus, die im Normalfall zu erwarten ist.

²An die Stelle vorgeschriebener Massnahmen können Alternativen treten, soweit sie für das Einzelobjekt gleichwertig sind.

³Weicht die Brandgefahr im Einzelfall so vom Normalfall ab, dass die gesetzlich vorgesehenen Massnahmen als ungenügend oder als unverhältnismässig erscheinen, können die zu treffenden Massnahmen angemessen erweitert oder reduziert werden.“

In verfahrensmässiger Hinsicht ergänzt § 2 BSV wie folgt:

„³Im Brandschutzgesuch ist darzustellen, mit welchen Massnahmen der gesetzliche Brandschutz erfüllt wird. Sind Alternativmassnahmen zu den vorgeschriebenen Massnahmen vorgesehen, hat der Gesuchsteller schriftlich in ausreichender Weise aufzuzeigen, dass sein Konzept als gleichwertig erachtet werden kann.“

ddd) Die Beschwerdeführerinnen erblicken darin, dass § 48 Abs. 2 BSV bei Schulbauten keine Grundflächenbeschränkung vorsieht, eine ungerechtfertigte Privilegierung.

aaaa) Das AVA begründet die Differenzierung mit der unterschiedlich hohen mobilen Brandbelastung, und zwar nicht in den Korridoren, welche unabhängig von der Nutzung nur minimale Brandbelastungen aufweisen dürften, sondern in den angrenzenden Räumen; aus einer in den „Begriffserläuterungen“ (Anhang zur BSV) reproduzierten Tabelle gehe hervor, dass in Schulen mit einer mobilen Brandbelastung von 300 MJ/m², in Büros hingegen mit 600-800 MJ/m² zu rechnen sei. Das Baudepartement hat daraufhin durch

die G. AG gutachtlich abklären lassen, ob es zutreffe, dass Schulhäuser im Bereich der Schulzimmer und der Fluchtwege wesentlich geringere Brandlasten und Aktivierungsgefahren aufwiesen, als dies bei Bürobauten der Fall sei. Die Expertin führte in der Folge in acht aargauischen Schulhäusern Brandlasterhebungen durch, wobei sie sich auf die mobilen Brandlasten konzentrierte, weil sich Schulhäuser und Bürogebäude bezüglich der immobilen Brandlasten nach § 48 Abs. 5 BSV (Verkleidung von Wänden und Decken mit nicht-brennbaren Materialien, für Bodenbeläge je nach Nutzung brennbare Materialien) kaum unterschieden. Festgestellt wurde dabei in den Schulzimmern eine Brandbelastung zwischen 350 und 570 MJ/m² (Minimalwert 170 MJ/m², Maximalwert 1'140 MJ/m²), wogegen die SIA-Dokumentation 81 für technische Büroräume eine Brandbelastung von 600 MJ/m², für kaufmännische Büros eine solche von 800 MJ/m² angebe. In den Fluchtkorridoren von Schulhäusern gebe es neben schwer entzündlichen Materialien (Bänke, Anschlagbretter, Stellwände, Ausstellungsvitrinen, Kleider usw.) auch Schränke, Stühle und Tische; von einer minimalen Brandbelastung könne hier nicht gesprochen werden. In den Korridoren von Bürobauten seien ebenfalls Schränke, Kopiergeräte usw. aufgestellt, die eine beträchtliche Brandbelastung bewirkten. Gesamthaft betrachtet wiesen Schulhäuser effektiv kleinere Risiken auf als Bürobauten in einer vergleichbaren Umgebung, weshalb eine Erleichterung bei der Ausbildung der Fluchtwege gerechtfertigt sei.

bbbb) Die Beschwerdeführerinnen bestreiten in keiner ihrer Eingaben, dass die durchschnittlichen Brandbelastungen in Schulhäusern geringer sind als in Bürobauten. Auch für das Verwaltungsgericht ist nicht erkennbar, weshalb den diesbezüglichen Feststellungen der Expertin, die einerseits auf eigenen Untersuchungen, anderseits auf anerkannten Erfahrungswerten basieren, nicht sollte gefolgt werden können. Stellung zu nehmen ist lediglich noch zum Einwand, sowohl in Bezug auf die Ausgestaltung der Korridore als auch in Bezug auf die konkrete Brandbelastung entspreche das Bürogebäude der Beschwerdeführerin 2 eher einem Schulhaus, was mit einem Augenschein belegt werden könne. Dem ist entgegenzuhalten, dass es hier in erster Linie um die *mobilen* Brandlasten geht und sich

Schulhäuser und Bürogebäude bezüglich der *immobilen* Brandlasten kaum unterscheiden (vgl. § 48 Abs. 5 BSV und die „Begriffserläuterungen“ im Anhang zur BSV [Stichwort „Brandbelastung“]). Die mobile Brandbelastung ist nun aber naturgemäss Schwankungen unterworfen, weshalb diesbezüglich Schematisierungen unausweichlich sind; eine „Momentaufnahme“, wie sie die Beschwerdeführerinnen mit ihrem Beweisantrag auf Durchführung eines Augenscheins vorschlagen, brächte nichts, weshalb füglich davon abgesehen werden darf. Im Übrigen lässt sich die unterschiedliche Behandlung von Büro- und Schulbauten auch damit rechtfertigen, dass die „schleichende“ Umnutzung eines Bürogebäudes erfahrungsgemäss erheblich wahrscheinlicher ist als jene eines Schulhauses.

cccc) Die von den Beschwerdeführerinnen in Frage gestellte Differenzierung in Bezug auf das Grundflächenkriterium kann sich demgemäss auf triftige, ernsthafte Gründe stützen; sie ist sachlich begründet (vgl. BGE 121 I 100 mit Hinweisen). § 48 Abs. 2 BSV verletzt daher den Grundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) nicht, weshalb er sich entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen als anwendbar erweist.

5. a) Mit 674 m² Grundfläche (pro Geschoss) übersteigt das in Frage stehende Bürogebäude unbestrittenermassen den Schwellenwert von 600 m² gemäss § 48 Abs. 2 BSV. Die ausnahmsweise Zulassung einer (gegen die Korridore) offenen Treppenanlage kommt daher hier nicht in Betracht. Vielmehr ist das - als Fluchtweg dienende - Treppenhaus nach Massgabe von § 48 Abs. 1 Satz 1 BSV als Brandabschnitt mit einem Feuerwiderstandswert von mindestens F 60 zu erstellen, wie es im ersten Projekt auch vorgesehen war. Realisiert wurden statt dessen - nach Massgabe des Projektänderungsgesuchs - eine offene Treppenanlage sowie eine zusätzliche aussenliegende Fluchttreppe. Die Beschwerdeführerinnen sind der Meinung, als Alternativmassnahme müsse dies den Brandschutzanforderungen ebenfalls genügen, wenn die bereits installierte Brandmeldeanlage mit berücksichtigt werde. Die Fluchtwegssituation werde trotz der Grundflächenüberschreitung von 12% wesentlich verbessert, indem nun ein zweiter Fluchtweg existiere. Qualitativ sei die Alternativlösung wesentlich besser als die Standardmassnahme ge-

mäss § 48 Abs. 2 BSV. Sämtliche Räume im Erdgeschoss hätten - unabhängig vom Hauptkorridor - einen separaten Ausgang direkt ins Freie. Die Länge des Fluchtwegs dürfe im vorliegenden Falle gemäss § 46 Abs. 3 Satz 2 BSV 50 m nicht übersteigen. 83,3% der Grundfläche liege nun aber im Fluchtwegbereich von 35 m der Aussentreppe, und die offene Treppenanlage decke mit dem 35 m-Abstand die ganze Grundfläche ab. Im fraglichen Bürogebäude werde mit der Brandmeldeanlage ein Brandsicherheitsquotient von 3,85 erreicht, wogegen Schulhäuser bis 700 m² Grundfläche lediglich einen Quotienten von 2,20 aufwiesen. Im Eventualfall könnte, sofern dies notwendig sei, was bestritten werde, eine zweite identische Aussentreppe auf der Südseite des Gebäudes angebracht werden.

Das AVA lehnt die Projektänderungsvariante mit folgender Begründung ab: Unter Verweisung auf § 46 BSV wird ausgeführt, mit der realisierten aussenliegenden Wendeltreppe an der Nordfassade stehe lediglich *ein* vorschriftsgemässer Fluchtweg zur Verfügung. Stünden wie im vorliegenden Falle die vier übereinanderliegenden Bürogeschosse untereinander über einen zu den Korridoren nicht abgetrennten Lichthof in offener Verbindung, so müsse die erforderliche Anzahl von mit Feuerwiderstand F 60 abgetrennten Treppenhäusern vorhanden sein. Einzig die Aussentreppe biete, weil sie im Freien liege, eine ausreichende, einem abgetrennten Treppenhaus entsprechende Sicherheit, während die Benutzbarkeit der offenen Treppenanlage im Gebäudeinnern durch ein Ereignis an einer beliebigen Stelle im zusammenhängenden Brandabschnitt Korridore/Lichthof/Treppenanlage/Anmeldung beeinträchtigt werde. Die eine Aussentreppe würde nur ausreichen, wenn sie unter Einhaltung der maximal zulässigen Fluchtwegdistanz, die gemäss § 46 Abs. 3 BSV bei Vorhandensein nur *einer* Treppenanlage 35 m betrage, von jeder Stelle aus erreicht werden könnte. Die effektive Fluchtweglänge betrage nun aber 44 m.

b) Brandschutz ist in erster Linie Personenschutz; Gebäude usw. sind so zu erstellen, zu betreiben und zu unterhalten, dass die Sicherheit von Personen gewährleistet ist (§ 3 Abs. 1 lit. b BSG; vgl. AGVE 1996, S. 328). Die rechtsanwendenden Behörden haben es bisher zu Recht nicht zugelassen, dass in Bezug auf diesen Schutz

substantielle Abstriche vorgenommen werden (vgl. VGE III/3 vom 26. Februar 1986 in Sachen E., S. 10 [Hotelbetrieb]; VGE III/79 vom 15. November 1988 in Sachen A. SA, S. 13 [Geschäftshaus mit Teppichlager und -ausstellung]; Entscheide des Regierungsrats vom 26. Juni 1989 [Art. Nr. 1554] in Sachen Einwohnergemeinde W., S. 8 [Asylantenunterkunft], und vom 10. Juli 1989 [Art. Nr. 1696] in Sachen Einwohnergemeinde A., S. 11 f. [Altersheim]; ferner Bundesgericht, in: ZBl 88/1987, S. 264). Als Grundpfeiler des Personenschutzes können dabei im Bereich des baulichen Brandschutzes die Prinzipien der Brandabschnittsbildung und der Fluchtwegsicherung bezeichnet werden (vgl. die §§ 32 ff. und 44 ff. BSV; Art. 32 ff. und 44 ff. der Brandschutznorm der VKF).

Vor diesem Hintergrund erweist sich die behördliche Forderung nach einem zweiten normgerechten Fluchtweg als verhältnismässig. Die Bereitstellung von Fluchtwegen gehört wie erwähnt zu den wesentlichen Personenschutzmassnahmen. Eine Brandmeldeanlage rechtfertigt darum keine Erleichterungen, weil sie den Brandschutz nicht auf der gleichen Ebene gewährleistet wie ein Fluchtweg. Dieser ermöglicht es den von einem Brand Überraschten im Sinne einer baulichen Direktmassnahme, innert nützlicher Frist ins Freie zu gelangen und sich dort in Sicherheit zu bringen. Demgegenüber wird mit der Brandmeldeanlage nur eine frühzeitige Alarmierung im Gebäude bewirkt. Die Expertin weist zu Recht darauf hin, dass die gefährdeten Personen damit noch nicht in Sicherheit sind; der Alarm muss verstanden werden und eine zeitgerechte Evakuierung möglich sein. Es bedarf also zusätzlicher organisatorischer Massnahmen innerhalb des Betriebs, deren Vollzug wesentlich davon abhängt, ob der Betrieb seine Eigenverantwortlichkeit permanent wahrnimmt; die Auflage, einen Fluchtweg bereitzustellen, ist frei von derartigen Unsicherheiten und Unwägbarkeiten und namentlich deshalb wesentlich einfacher durchzusetzen. Abgesehen davon lässt sich ein technisches Versagen des Alarmierungssystems nie gänzlich ausschliessen. Die Argumentation der Beschwerdeführerinnen vermag gegen diese Überlegungen nicht aufzukommen; sie krankt im Wesentlichen daran, dass die offene Treppenanlage nach Massgabe von § 46 Abs. 4 sowie § 48 Abs. 1 und 2 BSV die brandschutzrechtlichen An-

forderungen an einen Fluchtweg eben nicht erfüllt. Die vorgeschlagene Ersatzmassnahme ist damit nicht „für das Einzelobjekt gleichwertig“ (§ 6 Abs. 2 BSG). Daran ändert auch nichts, dass das abgeänderte (und realisierte) Projekt mit 3,85 einen höheren Brandsicherheitsquotienten aufweist als das vom AVA am 16. März 1998 bewilligte Projekt mit 2,85 und dass die mit dem Verfahren gemäss SIA-Dokumentation 81 bewertete allgemeine Brandsicherheit auch höher ist als bei vergleichbaren Bürobauten, bei denen ein Brandsicherheitsquotient von 2,4 bis 3,6 angestrebt wird; die Fluchtwege gehören wie bereits erwähnt zu den wesentlichen Personenschutzmassnahmen, deren vorschriftsgemässe Realisierung zu den Grundvoraussetzungen gehört. Die SIA-Dokumentation sagt dazu Folgendes aus (S. 6):

„Die vorliegende Publikation beschreibt eine Methode für die quantitative Beurteilung des Brandrisikos und der Brandsicherheit nach einheitlichen Bewertungsgrundlagen.

Das Verfahren setzt voraus, dass allgemeine Sicherheitsbestimmungen wie Schutzabstände zu benachbarten Objekten *und vor allem die Massnahmen zum Personenschutz wie Fluchtwege*, Notbeleuchtung und dgl. sowie die einschlägigen Sicherheitsvorschriften für die technischen Einrichtungen eingehalten sind. *Diese können nicht durch andere Massnahmen ersetzt werden.*“

Eine Anwendung von § 6 Abs. 2 und 3 BSG fällt somit ausser Betracht.

c) Subsubeventualiter verlangen die Beschwerdeführerinnen, die kantonale Brandschutzbewilligung sei unter der Bedingung zu erteilen, dass eine zweite identische aussenliegende Fluchttreppe auf der Südseite des Gebäudes erstellt wird. Das AVA hat bereits in seinem Schreiben vom 16. Juni 1998 Hand zu einer solchen Variante geboten („Je endständig eine Aussentreppe zusätzlich zur offenen Treppe anordnen“). Die Vorschrift von § 46 Abs. 3 Satz 2 BSV, welche den Fluchtweg auf maximal 50 m festsetzt, wenn die Fluchtwege zu mindestens zwei voneinander entfernten Treppenanlagen bzw. Ausgängen ins Freie führen, kann so eingehalten werden; die Fluchtweglänge beträgt unbestritten 44 m. Der Subsubeventualantrag kann daher gutgeheissen werden.

II. Gesundheitswesen

37 Führung von Privatapotheken durch Ärzte (Selbstdispensation).

- Verfassungsmässigkeit von § 32 Abs. 2 GesG (Erw. 1): Aspekt der Wirtschaftsfreiheit (Erw. 2); Tragweite von Art. 37 Abs. 3 KVG (Erw. 3); öffentliches Interesse am Verbot bzw. an der Einschränkung der Selbstdispensation (Erw. 4); Verhältnismässigkeit dieser Grundrechtsbeschränkungen (Erw. 5).
- Voraussetzung, dass zur Beschaffung eines Medikaments in der nächsten öffentlichen Apotheke unter Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel mehr als eine Stunde aufgewendet werden muss, nicht erfüllt (Erw. 6/a).
- Aktualisierung eines Widerrufsvorbehalts in der Bewilligung zur Selbstdispensation (Erw. 6/b).

Entscheid des Verwaltungsgerichts, 3. Kammer, vom 27. Juni 2000 in Sachen F. gegen Regierungsrat.

Sachverhalt

Mit Verfügung vom 20. März 1981 bewilligte das Gesundheitsdepartement Dr. med. F., in seiner Praxis in X. eine Privatapotheke zu führen. Die Verfügung enthielt u. a. die folgende Nebenbestimmung:

"Falls in einem späteren Zeitpunkt im Umkreis von 4 km eine öffentliche Apotheke gegründet werden sollte, würde die Bewilligung zur Selbstdispensation dahinfallen."

Nachdem das Gesundheitsdepartement am 27. März 1997 der eidg. dipl. Apothekerin J. die Betriebsbewilligung zur Führung einer Apotheke in X. erteilt hatte, entzog es F. am 11. Februar 1998 die Selbstdispensationsbewilligung mit sofortiger Wirkung, unter Ein-