Baurekursgericht
des Kantons Zürich

4. Abteilung

G.-Nrn. R4.2025.00023, R4.2025.00027, R4.2025.00028, R4.2025.00030
BRGE IV Nr. 0004/2026, 0005/2026, 0006/2026, 0007/2026

Entscheid vom 22. Januar 2026

Mitwirkende Abteilungspräsident Reto Philipp, Baurichter Roland Keller, Baurichter Peter Heierle, Gerichtsschreiber Mario Gasser

in Sachen **Rekurrierende**

R4.2025.00023

B. M., […]

vertreten durch Rechtsanwalt […]

R4.2025.00027

M. B., […]

vertreten durch Rechtsanwalt […]

R4.2025.00028

F. M. , […]

vertreten durch Rechtsanwalt […]

R4.2025.00030

D. M. , […]

vertreten durch Rechtsanwältin […]

gegen

Rekursgegner

1. Gemeinderat X, […]
2. Genossenschaft Zentrum X, […]

   vertreten durch Rechtsanwalt […]

Mitbeteiligte

3. Gebäudeversicherung Kanton Zürich, Feuerpolizei, Thurgauerstrasse 56, Postfach, 8050 Zürich

betreffend

Beschluss des Gemeinderates vom 14. Januar 2025; Baubewilligung für zwei Mehrfamilienhäuser, […]

---

hat sich ergeben:

A.
Der Gemeinderat X erteilte der Genossenschaft Zentrum X mit Beschluss vom 14. Januar 2025 die baurechtliche Bewilligung für den Neubau zweier Mehrfamilienhäuser mit Ladenlokal und Bistro auf den Grundstücken Kat.-Nrn. 1 und 2an der A.-Gasse 7 und 8 in X.

B.
Gegen diesen Entscheid erhob B. M. mit Eingabe vom 17. Februar 2025 Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragte dessen Aufhebung und die Verweigerung der Baubewilligung; unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Rekursgegner.

Am 18. Februar 2025 erhob sodann M. B. Rekurs gegen die Baubewilligung und beantragte ebenfalls deren Aufhebung; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Rekursgegnerschaft.

Ein weiterer Rekurs wurde am 18. Februar 2025 von F. M. erhoben. Er beantragte ebenfalls die Aufhebung der erwähnten Baubewilligung (sowie der Baubewilligung gleichen Datums betreffend Neubau Gemeindetiefgarage, welche jedoch in einem separaten Rekursverfahren behandelt wird). Beantragt wurde weiter, die Verfahrenskosten seien den Rekursgegnern aufzuerlegen und diese seien zu verpflichten, dem Rekurrenten eine angemessene Entschädigung (zzgl. MwSt.) zu bezahlen.

Mit Eingabe vom 19. Februar 2025 erhob schliesslich D. B. Rekurs mit dem Antrag, der vorinstanzliche Beschluss sei aufzuheben und die Baubewilligung sei zu verweigern; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MwSt.) zulasten der Rekursgegner.

C.
Mit Präsidialverfügung vom 18. Februar 2025 wurde der Rekurseingang des Rekurrenten B. M. unter der Geschäfts-Nr. R4.2025.00023 vorgemerkt. Mit Verfügungen vom 19. bzw. 20. Februar 2025 wurden die übrigen

Rekurseingänge unter den Geschäfts-Nrn. R4.2025.00027 (M. B.), R4.2025.00028 (F. M.) und R4.2025.00030 (D. B.) vorgemerkt und die jeweiligen Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

D.
Mit Vernehmlassungen vom 21. März 2025 beantragte der Gemeinderat in allen Verfahren die Abweisung der Rekurse, soweit darauf einzutreten sei. Die Verfahrenskosten seien den Rekurrenten aufzuerlegen.

Die Genossenschaft Zentrum X reichte am 24. März 2025 in allen Verfahren ihre Rekursantworten ein und beantragte die Abweisung aller Rekurse. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MWST) zulasten der Rekurrenten.

E.
Mit Verfügung vom 9. April 2025 wurden die beiden Rekursverfahren G.-Nrn. R4.2025.00027 und R4.2025.00030 auf Gesuch der Rekurrenten hin sistiert.

F.
Im Rekursverfahren G.-Nr. R4.2025.00023 erklärte die Gebäudeversicherung Kanton Zürich am 3. April 2025 ihren Verzicht auf Stellungnahme.

Mit Replik vom 22. bzw. 30. April 2025 hielten die Rekurrenten in den Verfahren G.-Nrn. R4.2025.00023 und R4.2025.00028 an ihren gestellten Anträgen fest. In ihren Dupliken vom 14., 15., 22. und 23. Mai 2025 blieben auch der Gemeinderat und die private Rekursgegnerin bei ihren Anträgen. Weitere Stellungnahmen der Rekurrenten ergingen am 19. bzw. 25. Juni 2025.

Nach Abschluss der Schriftenwechsel wurden auch diese beiden Rekursverfahren G.-Nrn. R4.2025.00023 und R4.2025.00028 mit Präsidialverfügungen vom 7. bzw. 14. Juli 2025 von Amtes wegen sistiert.

G.
Die Rekursverfahren G.-Nrn. R4.2025.00027 und R4.2025.00030 wurden sodann mit Verfügungen vom 30. Juli 2025 fortgesetzt, nachdem die private Rekursgegnerin dies mit Eingabe vom 21. Juli 2025 verlangt hatte.

In ihren Repliken vom 21. bzw. 25. August 2025 hielten die Rekurrenten dieser Verfahren an den von ihnen gestellten Anträgen fest. Die Rekursgegnerschaft verzichtete in der Folge stillschweigend auf die Einreichung einer Duplik.

H.
Mit Verfügungen je vom 20. November 2025 wurden die beiden sistierten Rekursverfahren G.-Nrn. R4.2025.00023 und R4.2025.00028 fortgesetzt.

I.
Auf die Vorbringen der Parteien wird, soweit zur Entscheidbegründung erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen Bezug genommen.

Es kommt in Betracht:

1.
Die Rekurse beziehen sich auf dasselbe Bauvorhaben und richten sich gegen denselben Beschluss. Die Verfahren sind daher aus prozessökonomischen Gründen zu vereinigen.

2.
Die Rekurrenten sind allesamt Eigentümer von Grundstücken, welche direkt an die beiden Baugrundstücke angrenzen oder in unmittelbarer Nähe davon liegen. Aufgrund der engen räumlichen Beziehung und der – noch darzulegenden – vorgebrachten Rügen sind sie zur Rekurserhebung im Sinne von

§ 338a des Planungs- und Baugesetzes (PBG) legitimiert. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Rekurse einzutreten.

3.
Es wird die Durchführung eines Augenscheins beantragt (vgl. § 7 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]). Das Baurekursgericht hat unbesehen von Parteianträgen nur dann einen Augenschein durchzuführen, wenn die Verhältnisse vor Ort zwar entscheidrelevant, auf Grund der Akten aber noch unklar sind. Diese Voraussetzung ist vorliegend nicht erfüllt, so dass kein Augenschein durchzuführen war.

4.
Das Baugrundstück Kat.-Nr. 2 liegt westlich der A.-Gasse in der Kernzone 1 gemäss Bau- und Zonenordnung der Gemeinde X (BZO). Es ist derzeit mit einem Mehrfamilienhaus samt Ladenlokal ([Firma X]) im Erdgeschoss überstellt. Vorgesehen ist der Abbruch dieser Baute sowie die Erstellung eines Mehrfamilienhauses mit neun Wohnungen (fortan "Wohnungsbau").

Das östlich der A.-Gasse gegenüberliegende Baugrundstück Kat.-Nr. 1 ist der Kernzone 2 zugeschieden. Dieses grosse Grundstück ist u.a. mit dem Gemeindehaus überbaut. Im südwestlichen Grundstücksbereich besteht entlang der A.-Gasse ein Parkplatz. In diesem Bereich ist die Erstellung des zweiten Mehrfamilienhaues mit Ladenlokal und Bistro (fortan "Zentrumsbau") projektiert. Daran unmittelbar östlich angrenzend ist ferner eine Tiefgarage geplant, welche Gegenstand eines separaten Baugesuchs bildet.

5.1.
Die Rekurrenten machen übereinstimmend geltend, die beiden geplanten Mehrfamilienhäuser würden den geforderten Abstand zur A.-Gasse nicht einhalten. Es handle sich bei der A.-Gasse um eine Strasse und nicht um einen Weg, weshalb die Gebäude einen Abstand von 6 m einzuhalten hätten.

5.2.
Der Gemeinderat entgegnet, in Ermangelung von Baulinien und besonderen kommunalen Vorschriften habe er den Wegabstand von 3,5 m gemäss § 265 PBG angewendet.

Die nur rund 165 m lange A.-Gasse bilde eine untergeordnete Verbindung zwischen den Hauptverkehrsträgern in der Gemeinde und erschliesse gegenwärtig weniger als 10 Wohneinheiten. Unbestritten sei, dass durch das Bauvorhaben insgesamt 15 neue Wohneinheiten entstehen würden, wobei in der Gesamtbetrachtung hiervon die bestehenden drei in der Abbruchliegenschaft A.-Gasse 8 ersetzt bzw. in der Gesamtbetrachtung subtrahiert werden müssten. Künftig würden über die A.-Gasse somit weniger als 25 Wohneinheiten erschlossen.

Sodann habe die Gemeinde kürzlich während 10 Tagen eine Verkehrsdatenauswertung gegenüber dem bisherigen Gebäude A.-Gasse 8 vorgenommen. In dieser Zeit seien insgesamt 330 Datensätze zu Fahrzeugbewegungen von Motorfahrzeugen gesammelt worden, was einem Tagesdurchschnitt von 33 Bewegungen entspreche. Die durchschnittliche Geschwindigkeit habe dabei deutlich unter den signalisierten 50 km/h bei rund 20 km/h gelegen. Die A.-Gasse nehme daher nur wenig Motorfahrzeugverkehr auf. Des Weiteren sei vorliegend die äusserst kleinräumige Ausdehnung der Gemeinde bzw. deren Bauzonen zu berücksichtigen. Bei dieser Ausgangslage biete sich generell der Fuss- und Fahrradverkehr als primäres Transportmittel innerhalb des Dorfes an, was sich auch augenscheinlich bestätige. Die A.-Gasse diene im Rahmen einer Gesamtbetrachtung als Verkehrsanlage faktisch hauptsächlich dem Fussgänger- und Fahrradverkehr. Dafür spreche auch die kurze Länge der A.-Gasse. Ferner sei davon auszugehen, dass die Bewohnerinnen und Bewohner der neu geschaffenen Wohneinheiten insbesondere aufgrund deren Nähe zum Dorfladen mit Postfiliale etc. keinen diesbezüglichen Mehrverkehr mit ihren Motorfahrzeugen schaffen würden.

Die bestehende Verengung im nördlichen Teil der A.-Gasse sei überdies eine von der Gemeinde geschätzte ortsbauliche Eigenschaft der A.-Gasse, die einerseits einem trichterartigen, fliessenden Übergang zum historischen Dorfkern als auch der Verkehrsberuhigung diene. In ihrer räumlichen Ausdehnung könne die A.-Gasse von Süden nach Norden auch zweigeteilt betrachtet werden, wobei die Teilung etwa in deren Hälfte auf der Höhe des

gegenwärtigen Parkplatzes auf der Parzelle Kat.-Nr. 1 festzumachen sei. Es dürfe angenommen werden, dass die durch den nördlichen Perimeter der A.-Gasse erschlossenen Wohneinheiten nicht über die gesamte Länge der Gasse angefahren würden, sondern regelmässig über die Dorfstrasse. Dies gelte auch für die Verbindung zur Autobahn A1.

Gestützt auf diese Ausgangslage und Einzelfallbetrachtung erweise es sich als legitim, die A.-Gasse sowohl künftig als auch gegenwärtig als Weg im Sinne von § 265 Abs. 1 PBG zu qualifizieren, womit der Wegabstand von 3,5 m auf das Bauvorhaben Anwendung finde.

Selbst wenn entgegen den vorstehenden Überlegungen bei der A.-Gasse nach Ausführung des Bauvorhabens von einer Strasse im Sinne von § 265 Abs. 1 PBG auszugehen sei, seien vorliegend die Voraussetzungen gegeben, um eine Ausnahmebewilligung gemäss § 220 PBG für die Unterschreitung eines Strassenabstands von 6 m zu erteilen. Die A.-Gasse bringe im historischen Zentrum der Gemeinde mit seiner bestehenden Bebauungsstruktur mehrere Besonderheiten mit sich. Vor allem am nördlichen Ende der Gasse würden von den Bestandesbauten weder Weg- noch Strassenabstände respektiert, was aus ortsbaulicher Sicht indes zu begrüssen sei. Eine verhältnismässige Unterschreitung des Strassenabstands trage vorliegend insofern zu einer historisch gewachsenen Verdichtung des Siedlungsgebiets bei, welche im Einklang mit der Einordnung in das Ortsbild stehe. Die Anwendung des kantonalrechtlichen Strassenabstands würde vorliegend zu einer Situation führen, die der kommunale Gesetzgeber nicht bedacht habe. Die geringe Unterschreitung eines allfälligen Strassenabstands würde auch der Wohnhygiene und der Verkehrssicherheit als Sinn und Zweck der Vorschrift nicht entgegenstehen.

5.3.
Die private Rekursgegnerin macht ergänzend geltend, aufgrund der dichten Bebauung rund um das Gemeindehaus X und der guten Erschliessung an den öffentlichen Verkehr müsse gemäss Anhang zu den Zugangsnormalien selbst bei einer Nutzung durch bis zu 30 Wohneinheiten von einem Weg ausgegangen werden.

5.4.1.
Fehlen Baulinien für öffentliche und private Strassen und Plätze sowie für öffentliche Wege und erscheint eine Festsetzung nicht nötig, so haben oberirdische Gebäude einen Abstand von 6 m gegenüber Strassen und Plätzen und von 3,5 m gegenüber Wegen einzuhalten, sofern die Bau- und Zonenordnung keine anderen Abstände vorschreibt (§ 265 Abs. 1 PBG).

Die A.-Gasse verbindet die B.-Strasse mit der C.-Strasse, ist rund 165 m lang und verläuft mehrheitlich gerade. Sie misst gemäss amtlicher Vermessung im mittleren Teil ca. 8,20 m in der Breite und weist auf der Ostseite ein Trottoir auf. Im nördlichen Bereich verengt sich die A.-Gasse auf 4,40 m ohne Trottoir, während sie sich im südlichen Bereich auf rund 11 m aufweitet und beidseitig ein Trottoir aufweist. Es sind keine Baulinien festgesetzt worden.

5.4.2.
Das Planungs- und Baugesetz definiert die Begriffe "Weg" und "Strasse" nicht. Wie das Verwaltungsgericht im wegleitenden Entscheid BEZ 1982 Nr. 20 festgehalten hat, ist die Abgrenzung zwischen Strasse und Weg nicht scharf und kann sich vor allem nicht nach der oft inkonsequenten Bezeichnung in Strassennamen, im Grundbuch und dergleichen richten. Neben dem technischen Ausbau ist vor allem die Zweckbestimmung, insbesondere die Erschliessungsfunktion der Anlage, von Bedeutung. Unter Strasse im Sinne von § 265 PBG wird eine vornehmlich dem Fahrzeugverkehr dienende und entsprechend ausgestaltete Verkehrsanlage verstanden. Demgegenüber ist ein Weg eine Anlage, die primär dem Fussgänger- und Radfahrerverkehr dient und nur wenig Motorfahrzeugverkehr aufzunehmen hat (BEZ 1982 Nr. 20; VB.2006.00471 vom 26. Januar 2007, E. 4.1; VB.2002.00273 vom 27. November 2002, E. 2). Bei solchen Anlagen fordern weder Interessen der Verkehrssicherheit noch der Wohnhygiene einen Minimalabstand von 6 m, wie er gegenüber Strassen einzuhalten ist. Unter diesem Gesichtswinkel dienten bisher die (nicht mehr in Kraft stehenden) Zugangsnormalien (ZN) als Richtlinien. In der im Jahr 1982 geltenden ersten Fassung der Zugangsnormalien genügte ein Zufahrtsweg für die Erschliessung "weniger Einfamilienhäuser", "einzelner kleiner Mehrfamilienhäuser" und "sonstiger Einzelobjekte oder Dienstleistungs- und Gewerbebetriebe mit vergleichbaren Auswirkungen" (§ 6 ZN in der Fassung vom 19. Dezember 1979). Seit der Fassung vom 9. Dezember 1987 genügte ein Zufahrtsweg für bis zu 10 Wohneinheiten.

Mit Erlass der Verkehrserschliessungsverordnung (VErV) wurde der Anwendungsbereich für Zufahrtswege bis auf 50 Wohneinheiten erweitert. Dieser Wert kann durch den Gemeindevorstand gestützt auf § 10 Abs. 3 VErV sogar bis auf 100 Wohneinheiten erhöht werden. Mit dieser drastischen Erhöhung ist die Eignung der VErV als Richtlinie zur Abgrenzung von Strasse und Weg im Sinne von § 265 PBG in Frage gestellt. Eine Zufahrt für bis zu 50 oder sogar mehr Wohneinheiten dient offensichtlich nicht mehr primär nur dem Fussgänger- und Radfahrerverkehr, sondern in erheblichem Umfang dem Motorfahrzeugverkehr.

Ein Weg im Sinne von § 265 Abs. 1 PBG entspricht daher nicht der Definition des "Zufahrtswegs" gemäss VErV. Entgegen der Aussage in der Weisung zum Antrag des Regierungsrats vom 17. April 2019 (lit. D. § 3) ist die Differenzierung der VErV in Zufahrtswege und Zufahrtsstrassen nicht massgebend für den Strassen- bzw. Wegabstand gemäss § 265 Abs. 1 PBG. Dies erhellt auch daraus, dass andernfalls der Regierungsrat auf dem Umweg über die Anforderungen an Zufahrten mittels Verordnungsrecht die formalgesetzlichen Strassen- und Wegabstände gemäss § 265 Abs. 1 PBG regeln würde, wozu ihm die entsprechende Verordnungskompetenz fehlt (§ 360 PBG).

Mit der VErV wurden, soweit hier interessierend, die technischen Anforderungen an Zufahrten geregelt. Betroffen sind insbesondere die Ausbaugrössen der Fahrbahn und Massnahmen zum Fussgängerschutz. Die Differenzierung der Zufahrtsarten richtet sich nach der Verkehrssicherheit und nicht nach den weiteren Zweckbestimmungen von § 265 Abs. 1 PBG (Wohnhygiene, Strassenraumgestaltung). Gründe, weshalb mit dem Erlass der VErV der Anwendungsbereich für den Wegabstand gemäss § 265 Abs. 1 PBG erweitert werden sollte (bzw. Strassen bezüglich der Abstandserfordernisse von Gebäuden "abklassiert" werden sollten), sind nicht ersichtlich. Die Regelung der Abstände von Gebäuden zu Strassen und Wegen ist nicht Gegenstand der VErV (§ 1 VErV).

Nach dem Gesagten ist an der konstanten Rechtsprechung zur Auslegung des Begriffs "Weg" in § 265 Abs. 1 PBG festzuhalten, wonach ein Weg eine Anlage darstellt, die primär dem Fussgänger- und Radfahrerverkehr dient und nur wenig Motorfahrzeugverkehr aufzunehmen hat. Dieser Rechtsauffassung hat sich auch das Verwaltungsgericht angeschlossen

(VB.2022.00214 und VB.2022.00253 vom 19. Januar 2023; VB.2023.00359 vom 14. März 2024; VB.2022.00725 und VB.2022.00726 vom 13. Juli 2023, bestätigt mit BGr 1C_516/2023 und 1C_520/2023 vom 21. Oktober 2024; vgl. auch Christoph Fritzsche/Christian Berz, in: Zürcher Planungs- und Baurecht, 7. Auflage 2024, Hrsg. Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Bd. 2, S. 1302 f.).

5.4.3.
Gemäss dem Anhang der ZN genügt ein Zufahrtsweg für bis zu 10 Wohneinheiten. In dichter Bebauung, sofern mit öffentlichen Verkehrsmitteln gut erschlossen, kann ein Zufahrtsweg bis zu 30 Wohneinheiten erschliessen (vgl. VB.2023.00359 vom 14. März 2024, E. 3.2. mit zahlreichen weiteren Hinweisen).

Vorliegend handelt es sich angesichts der bestehenden Bebauung rund um die A.-Gasse sowie der geltenden Ausnützungsziffer von max. 50 % (Art. 4 BZO) nicht um ein Quartier in dichter Bebauung. Eine gute Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln liegt offenkundig ebenfalls nicht vor (ÖV-Güteklasse D). Entgegen der Auffassung der privaten Rekursgegnerin ist für die Abgrenzung zwischen Strassen und Wegen somit der Richtwert von 10 Wohneinheiten heranzuziehen.

Unbestrittenermassen sollen in den beiden geplanten Gebäuden 15 Wohneinheiten entstehen, welche allesamt über die A.-Gasse erschlossen werden sollten. Weitere sechs Wohneinheiten befinden sich auf dem Grundstück Kat.-Nr. 9, deren Fahrzeugabstellplätze bzw. Garagen über die A.-Gasse erreicht werden. Gleich verhält es sich mit den Abstellplätzen auf den Parzellen Kat.-Nrn. 41 und 42, welche den insgesamt sechs Wohneinheiten in den Liegenschaften A.-Gasse 4a-d dienen. Weitere fünf Wohneinheiten umfasst das Wohnhaus A.-Gasse 6 (vgl. zum Ganzen das Eidg. Gebäude- und Wohnungsregister [GWR], abrufbar unter www.housing-stat.ch). In verkehrlicher Hinsicht würden mit den beiden geplanten Gebäuden daher mindestens 32 Wohneinheiten über die A.-Gasse erschlossen. Damit wird der Richtwert von 10 Wohneinheiten bei Weitem überschritten.

5.4.4.
Neben der Anzahl der erschlossenen Wohneinheiten sprechen noch weitere entscheidende Kriterien dafür, dass es sich bei der strittigen Verkehrsanlage

um eine Strasse handelt, die vorwiegend dem motorisierten Verkehr dient: Auf dem östlichen Baugrundstück Kat.-Nr. 1 soll wie erwähnt zusätzlich noch eine Tiefgarage mit 31 Abstellplätzen entstehen. Die Zufahrt zu dieser Tiefgarage führt von der A.-Gasse her unmittelbar südlich am geplanten Zentrumsbau vorbei. Bei Parkierungsanlagen dieser Grösse ist es abwegig, deren Zufahrten als nicht primär dem motorisierten Verkehr dienende Verkehrsanlage einzustufen. Dass die Tiefgarage noch nicht rechtskräftig bewilligt wurde, ändert an diesem Ergebnis nichts, zumal die vorliegend streitgegenständliche Baubewilligung für die Wohnhäuser unter der Bedingung erteilt wurde, dass die Bewilligung für die Tiefgarage in Rechtskraft erwächst (vgl. Erwägung a. und Dispositiv-Ziffer 5. des angefochtenen Entscheids). Sodann fällt ins Gewicht, dass mit der Volg-Filiale ein Ladenlokal geplant ist, das zusätzlich zu den Wohneinheiten weiteren Motorfahrzeugverkehr in der A.-Gasse generiert: Einerseits soll die Anlieferung täglich mittels LKW-Fahrzeugen über die A.-Gasse erfolgen und andererseits sind sechs Abstellplätze für die Kundschaft des Ladenlokals entlang der A.-Gasse vorgesehen (vgl. Plan "Tiefgaragen Nutzung" vom 9. Oktober 2024, der noch sieben Plätze vorsah, was allerdings nicht bewilligt wurde). Weitere sechs Fahrzeugabstellplätze sind im Umgebungsbereich des Wohnungsbaus geplant (vgl. Umgebungsplan). In der Tiefgarage des Wohnungsbaus sind darüber hinaus nochmals fünf Abstellplätze situiert. Allein auf den beiden Baugrundstücken sollen somit 48 Fahrzeugabstellplätze realisiert werden, weshalb die Erschliessung des Quartiers mittels Motorfahrzeugen Zweckbestimmung der A.-Gasse darstellt. Sie ist hierfür auch hinreichend dimensioniert mit einer Gesamtbreite von wie gesagt 8,20 m in jenem Bereich, wo die Gebäudekörper platziert werden sollten bzw. einer Fahrbahnbreite von ca. 6,70 m (vgl. Anhang 1 der Verkehrserschliessungsverordnung [VErV], wonach ein Zufahrtsweg eine Fahrbahnbreite von 3,00-4,00 m aufweisen soll). Die vorinstanzliche Verkehrsdatenauswertung vermag diese Einschätzung nicht umzustossen. Sie stellt eine Momentaufnahme dar und berücksichtigt die beabsichtigte künftige Nutzung des Quartiers naturgemäss nicht.

Der Umstand, dass sich die A.-Gasse an ihrer schmalsten Stelle im nördlichen Abschnitt auf eine Breite von 4,40 m verengt, ändert an ihrer primären Ausrichtung auf den motorisierten Verkehr nichts. Auch der Umstand, dass die A.-Gasse kaum Durchfahrtsverkehr aufweisen dürfte, fällt nicht ins Gewicht. Die vom Gemeinderat vorgebrachte Aufteilung der A.-Gasse in zwei Abschnitte – in den engeren nördlichen Teil und den südlichen Teil ab dem

bestehenden Parkplatz auf dem Grundstück Kat.-Nr. 1 – ist ebenfalls nicht zielführend: Einerseits besteht dafür aufgrund der kurzen Länge der Strasse ohne Abbieger kein Anlass. Andererseits wäre auch bei einer Zuordnung der geplanten Bauten nur zum südlichen Abschnitt der A.-Gasse deren primäre Ausrichtung auf den Motorfahrzeugverkehr noch immer augenscheinlich.

5.4.5.
Zusammengefasst handelt es sich bei der A.-Gasse klarerweise nicht mehr um einen Weg im Sinne von § 265 Abs. 1 PBG, weil diese vor allem dem Motorfahrzeugverkehr dient.

Ob aus Gründen der Ästhetik der kleinere Wegabstand dem grösseren Strassenabstand vorzuziehen wäre, kann dahingestellt bleiben. Es hätte der Gemeinde freigestanden, für die A.-Gasse Baulinien festzusetzen, welche den Abstandsvorschriften nach § 265 Abs. 1 PBG vorgegangen wären. Davon hat sie jedoch abgesehen. Auch von der in § 265 PBG enthaltenen Kompetenz der Gemeinden, in ihrer Bau- und Zonenordnung kleinere (oder grössere) Strassen- und Wegabstände festzulegen, als sie in § 265 PBG vorgesehen sind, wurde vorliegend nicht Gebrauch gemacht. Die Kernzonenbestimmungen der BZO sehen ebenfalls keine Regelungen zum Strassenabstand vor (vgl. § 50 Abs. 2 PBG).

5.5.1.
Wie erwähnt stellt sich der Gemeinderat im Rechtsmittelverfahren auf den Eventualstandpunkt, die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmebewilligung für die Unterschreitung des Strassenabstands seien vorliegend erfüllt.

Es ist fraglich, ob diese Argumentation nicht eine Auswechslung des Rechtsgrunds der Baubewilligung und damit eine prozessual unzulässige Änderung des Streitgegenstands im Rechtsmittelverfahren darstellen würde: Soweit ersichtlich wurde weder um Erteilung einer Ausnahmebewilligung ersucht, noch wurde mit dem angefochtenen Entscheid eine solche erteilt. Vielmehr hat der Gemeinderat das Bauvorhaben in seiner Baubewilligung vom 14. Januar 2025 ja gerade als mit den baupolizeilichen Vorschriften vereinbar qualifiziert (vgl. zum Ganzen VB.2018.00713 vom 17. April 2019, E. 4. m.H.).

5.5.2.
Diese Frage kann indes offen bleiben, zumal eine Ausnahmebewilligung in materieller Hinsicht ohnehin ausser Betracht fällt:

Gemäss § 220 PBG ist von Bauvorschriften im Einzelfall zu befreien, wenn besondere Verhältnisse vorliegen, bei denen die Durchsetzung der Vorschriften unverhältnismässig erscheint (Abs. 1). Ausnahmebewilligungen dürfen nicht gegen den Sinn und Zweck der Vorschrift verstossen, von der sie befreien, und auch sonst keine öffentlichen Interessen verletzen, es sei denn, es würde die Erfüllung einer dem Gemeinwesen gesetzlich obliegenden Aufgabe verunmöglicht oder übermässig erschwert (Abs. 2).

Die Erteilung eines Dispenses setzt das Vorliegen "besonderer Verhältnisse" voraus. Darunter sind Situationen zu verstehen, die wesentlich von den tatsächlichen Verhältnissen abweichen, welche der Gesetzgeber im Auge gehabt hat. Es handelt sich um Sachverhalte, die der Gesetzgeber bei richtiger Voraussicht anders normiert hätte, sodass ihnen die Allgemeinordnung nicht mehr gerecht zu werden vermag. Besondere Verhältnisse können namentlich in der Topographie, Form oder Lage des Baugrundstückes liegen.

Lassen sich die Überlegungen, die für die Begründung einer Ausnahmebewilligung angeführt werden, für eine Vielzahl von Fällen anstellen, so besteht keine Ausnahmesituation. Entsprechende Dispense zielen auf eine Änderung der gesetzlichen Ordnung ab und sind daher unzulässig. Keinen Ausnahmegrund bildet in der Regel der Umstand, dass die aus der Allgemeinordnung folgende Ablehnung der Baubewilligung für den Gesuchsteller Härten, Unbilligkeiten oder auch nur Unzulänglichkeiten mit sich bringt. Persönliche Verhältnisse und Anliegen vermögen regelmässig keine Dispenssituation zu begründen. Schliesslich darf selbst beim Vorliegen besonderer Verhältnisse keine Ausnahmebewilligung erteilt werden, wenn negative Dispensvoraussetzungen (Abs. 2 und 3) erfüllt sind.

Was unter besonderen Verhältnissen und unter den negativen Dispensvoraussetzungen zu verstehen ist, regelt das kantonale Recht abschliessend, weshalb vorinstanzliche Entscheide in diesen Punkten von der Rekursinstanz frei überprüft werden können. Durch welche Abweichungen vom Gesetz einer Ausnahmesituation Rechnung zu tragen ist, stellt demgegenüber einen Ermessensentscheid der Gemeinde dar.

5.5.3.

Besondere Verhältnisse im Sinne von § 220 PBG sind vorliegend nicht auszumachen. Der Umstand, dass im nördlich angrenzenden historischen Zentrum der Gemeinde X eine Bebauungsstruktur herrscht, in welcher weder Weg- noch Strassenabstände respektiert werden, stellt keine Besonderheit dar. In historischen Ortskernen bzw. Kernzonen kommt dies häufig vor, weshalb der kantonale Gesetzgeber den Gemeinden wie erwähnt ermöglicht, vom kantonalen Strassenabstand abzuweichen. In der Kernzone sind sogar sehr detaillierte Kernzonenvorschriften über die Masse und Erscheinung sowie die Stellung und Höhenlage von Bauten und Anlagen möglich (§ 50 Abs. 2 und 3 PBG). Viele Gemeinden machen hiervon Gebrauch, wie auch der Gemeinderat ausführt. Beispielsweise gestattet die BZO Hinwil Neubauten in der Kernzone das Bauen bis an die Strassengrenze, wenn dadurch das Ortsbild bereichert und die Verkehrssicherheit nicht beeinträchtigt wird und insbesondere der Fussgängerschutz gewährleistet ist (Ziffer 3.2b.2). In der Gemeinde X besteht allerdings keine entsprechende Regelung, wie bereits aufgezeigt wurde.

Die behaupteten besonderen Verhältnisse sind vorliegend nicht auf Gegebenheiten auf den Baugrundstücken zurückzuführen, sondern auf deren Lage in der Kernzone und die damit zusammenhängende Nähe zum schutzwürdigen Ortsbild. Eine solche Lage könnte in einer Vielzahl von Fällen angeführt werden und stellt daher von vornherein keinen Umstand dar, welcher vom Gesetzgeber quasi "übersehen", d. h. nicht vorausgesehen wurde. So führt der Gemeinderat selbst aus, dass im historischen Zentrum von X "unzählige" Gebäude die heute geltenden Abstandsvorschriften unterschreiten würden. Baubewilligungsverfahren dienen jedoch nicht dazu, die nutzungsplanerischen Festlegungen zu übersteuern. Sollten Mängel in den nutzungsplanerischen Festlegungen bestehen, sind diese mittels einer Revision zu beheben. Der vom Gemeinderat zudem erwähnte Umstand, dass die Verdichtung im Ortskern erwünscht sei, liesse sich ebenfalls in einer Vielzahl von Fällen anführen und liefe in Kernzonen auf eine Änderung von § 265 Abs. 1 PBG hinaus, welche mit Blick auf § 220 PBG unzulässig ist. Schliesslich kann auch nicht gesagt werden und wird auch nicht geltend gemacht, dass unter Einhaltung des Strassenabstands keine rechtsgenügende Einordnung der Neubauten in das Ortsbild (§ 238 Abs. 2 PBG) möglich und die Anwendung des Strassenabstands aus diesem Grund unverhältnismässig

wäre (vgl. zum Ganzen: VB.2014.00356 vom 23. Oktober 2014, E. 2.; VB.2017.00692 vom 24. Mai 2018, E. 2.).

5.6.
Daraus folgt, dass die geplanten Gebäude auf den streitbetroffenen Baugrundstücken gegenüber der A.-Gasse einen Strassenabstand von 6 m einhalten müssen. Beide geplanten Gebäude unterschreiten diesen Abstand um bis zu 2,5 m. Eine Korrektur des Bauprojekts bzw. eine Verschiebung der Baukörper von der Strasse weg ist nicht ohne besondere Schwierigkeiten möglich (§ 321 Abs. 1 PBG; vgl. VB.2021.00160 vom 16. Dezember 2021, E. 6).

Die Baubewilligung vom 14. Januar 2025 ist daher in Gutheissung der Rekurse aufzuheben.

6.1.
Im Hinblick auf ein Folgeprojekt ist auf eine weitere rekurrentische Rüge einzugehen.

Die Rekurrenten M. B. und D. B. machen geltend, die zulässige Ausnützung werde durch das Bauvorhaben überschritten. Auf dem Grundstück Kat.-Nr. 2 bestünden nördlich und südlich Durchfahrtsrechte auf einer Breite von je 3,00 m zugunsten von Kat.-Nr. 66. Diese Wegflächen könnten nicht als Hauszufahrten betrachtet werden, denn sie dienten nicht (nur) der grundstücksinternen Erschliessung, sondern ebenso der Feinerschliessung des Nachbargrundstücks. Die entsprechenden Wegflächen seien demnach gemäss § 259 Abs. 2 PBG von der anrechenbaren Grundstücksfläche in Abzug zu bringen.

6.2.
Der Gemeinderat hält dem entgegen, das Nachbargrundstück Kat.-Nr. 66 sei bereits über die B.-Strasse rechtsgenügend erschlossen. Es handle sich daher nicht um eine zwingende Erschliessung und damit auch nicht um eine Feinerschliessungsanlage, welche bei der Ausnützungsberechnung in Abzug gebracht werden müsse. Während die A.-Gasse der Feinerschliessung zuzurechnen sei, sei die lediglich zugunsten eines einzelnen Grundstücks

mit einem Fuss- und Fahrwegrecht belastete Fläche nicht der Feinerschliessung zuzurechnen. Die Ausnützungsberechnung sei damit korrekt erfolgt.

Die private Rekursgegnerin argumentiert entsprechend.

6.3.
Vorweg ist festzuhalten, dass die Gemeinde X ihre BZO den harmonisierten Baubegriffen angepasst hat, weshalb vorliegend das PBG in der seit 1. März 2017 gültigen Fassung anwendbar ist (siehe Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 14. September 2015).

6.4.
Die Ausnützungsziffer ist das Verhältnis der anrechenbaren Geschossfläche zur anrechenbaren Grundstücksfläche (§ 255 Abs. 1 PBG).

Nach der bisherigen Rechtslage waren Verkehrsflächen zur massgeblichen Grundstücksfläche zu zählen, ausser wenn sie auf übergeordneten Festlegungen (im Verkehrsplan oder Quartierplan) beruhten, unabhängig von privatrechtlichen Dienstbarkeiten (vgl. VB.2022.00252 vom 15. Dezember 2022, E. 4.).

Gemäss heute geltendem § 259 Abs. 1 PBG gehören die in der entsprechenden Bauzone liegenden Grundstücksflächen bzw. Grundstücksteile zur anrechenbaren Grundstücksfläche. Nach Abs. 2 dieser Bestimmung werden die Flächen der Hauszufahrten angerechnet; nicht angerechnet werden die Flächen der Grund-, Grob- und Feinerschliessung.

Die Eigentumsverhältnisse an Erschliessungsanlagen sind nicht (mehr) massgebend, sondern allein deren Funktion. Ist eine solche Anlage als Feinerschliessung zu qualifizieren, dann entfällt eine Anrechenbarkeit, auch wenn die Verkehrsfläche bloss servitutarisch gesichert ist. Mit Servituten belegte Flächen von Privatgrundstücken (z.B. Wendeplätze, öffentliche Fuss- und Fahrwegrechte) zählen in der Regel nicht zur anrechenbaren Grundstücksfläche. Massgeblich ist, ob es sich um eine Anlage der Feinerschliessung handelt oder um eine Hauszufahrt (zum Ganzen: Suter/von Känel/Wild, Harmonisierung der Baubegriffe und Messweisen nach Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe [IVHB] im Kanton Zürich, Gegenüberstellung der Änderungen, Werkbuch, 2. Auflage, Zürich 2021,

S. 54 f.; Christoph Fritzsche/Christian Berz, in: Zürcher Planungs- und Baurecht, 7. Auflage 2024, Hrsg. Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Bd. 2, S. 1208 f.).

Unterschieden wird zwischen Grunderschliessung, Groberschliessung, Feinerschliessung und Hauszufahrten. Die Grunderschliessung ist die Versorgung eines grösseren zusammenhängenden Gebietes mit übergeordneten Anlagen für den Verkehr, die Versorgung mit Wasser und Energie sowie die Abwasserentsorgung. Die Groberschliessung ist die Versorgung eines zu überbauenden Gebietes mit den Hauptsträngen der Erschliessungsanlagen, namentlich Wasser, Energieversorgungs- und Abwasserleitungen sowie Strassen und Wege, die unmittelbar dem zu erschliessenden Gebiet dienen (Art. 4 Abs. 1 Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz [WEG]). Die Feinerschliessung umfasst den Anschluss der einzelnen Grundstücke an die Hauptstränge der Erschliessungsanlagen (Quartierstrassen und Hauptstränge der Leitungen; Art. 4 Abs. 2 WEG). Als Hausanschlüsse und Hauszufahrten werden Strassen, Wege und Leitungen bezeichnet, welche ab den Feinerschliessungsanlagen in die einzelnen Grundstücke hineinführen (Michael Steiner/Peter Bösch, in: Zürcher Planungs- und Baurecht, Bd. 1, S. 248).

6.5.
Das Baugrundstück Kat.-Nr. 2 ist entlang der nördlichen und südlichen Grundstücksgrenze mit einem Fuss- und Fahrwegrecht zugunsten des westlich angrenzenden Nachbargrundstücks Kat.-Nr. 66 belastet (vgl. Plan "112 - Grundrisse mit Umgebung"). Auf jenem Nachbargrundstück stehen heute zwei Mehrfamilienhäuser.

Die Verkehrsflächen im Norden des Baugrundstücks Kat.-Nr. 2 führen direkt und ausschliesslich zum benachbarten Wohnhaus A.-Gasse 6. Es ist hierbei von einer Hauszufahrt auszugehen, weshalb die zugehörigen Flächen zu Recht als anrechenbar eingestuft wurden.

Anders verhält es sich mit den Verkehrsflächen im Süden des Baugrundstücks Kat.-Nr. 2: Diese bilden mit der bereits bestehenden Zufahrt auf dem Nachbargrundstück Kat.-Nr. 66 eine Durchfahrtsstrasse, welche mehrere Wohnhäuser erschliesst und daher das Mass einer Hauszufahrt übersteigt (vgl. zur Veranschaulichung die Abbildung in Christoph Fritzsche/Christian

Berz, S. 1209). Womöglich wird die fragliche Verkehrsanlage sogar auch von Bewohnenden des Grundstücks Kat.-Nr. 99 oder Dritten benützt. Dass die Wohnhäuser auf dem Nachbargrundstück nicht zwingend auf die Zufahrt über das Baugrundstück angewiesen sind, ändert daran nichts.

Demzufolge ist die Verkehrsfläche im südlichen Grundstücksbereich von Kat.-Nr. 2 der Feinerschliessung zuzuordnen und daher gemäss § 259 Abs. 2 PBG bei der Berechnung der anrechenbaren Grundstücksfläche in Abzug zu bringen. Dies führt angesichts der bestehenden Ausnützungsreserve von 16,5 m^2 zu einer erheblichen Übernutzung, was ebenfalls die Aufhebung der Baubewilligung zur Folge hat.

7.
Nachdem die Rekurse aus den genannten Gründen gutzuheissen sind und das Projekt umfassend zu überarbeiten sein wird, kann auf die Prüfung der weiteren erhobenen Rügen verzichtet werden.

8.
Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten je zur Hälfte dem Gemeinderat X und der Genossenschaft Zentrum X aufzuerlegen (§ 13 VRG).

Nach § 338 Abs. 1 PBG bzw. § 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts (GebV VGr) legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem bestimmbaren Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Liegt wie hier ein Verfahren ohne bestimmbaren Streitwert vor, beträgt die Gerichtsgebühr in der Regel Fr. 500.-- bis Fr. 50‘000.-- (§ 338 Abs. 2 PBG; § 3 Abs. 2 GebV VGr). Bei der Bemessung der Gebührenhöhe steht der Rekursinstanz ein grosser Ermessensspielraum zu (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 13 Rz. 25 ff.).

Im Lichte des vorliegend gegebenen tatsächlichen Streitinteresses (finanzielle Bedeutung des Bauvorhabens im streitgegenständlichen Umfang, Baubewilligung für zwei Mehrfamilienhäuser), des getätigten Verfahrensaufwandes (jeweils zweiter Schriftenwechsel, Vereinigung von vier Verfahren) und

des Umfangs des vorliegenden Urteils ist die Gerichtsgebühr auf Fr. 7'000.-- festzusetzen.

9.

Die privaten Parteien beantragen je die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung.

Gemäss § 17 Abs. 2 lit. a VRG kann im Rekursverfahren und im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die unterliegende Partei oder Amtsstelle zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe der Gegenpartei verpflichtet werden, wenn die rechtsgenügende Darlegung komplizierter Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder den Beizug eines Rechtsbeistandes rechtfertigte. Die Bemessung der Umtriebsentschädigung richtet sich nach § 8 GebV VGr.

Der Beizug eines Rechtsbeistandes ist in aller Regel als Grund für die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung einzustufen (VB.2003.00093 vom 16. Oktober 2003, E. 3.1). Demnach ist vorliegend den anwaltlich vertretenen Rekurrenten zulasten der privaten Rekursgegnerin je eine Umtriebsentschädigung zuzusprechen. Angemessen erscheint ein Betrag von Fr. 1'700.-- je Rekurrent. Da die Umtriebsentschädigung pauschal festgelegt wird, entfällt die Zusprechung eines Mehrwertsteuerzusatzes von vornherein (BRKE II Nrn. 0247 und 0248/2007 in BEZ 2007 Nr. 56).

Der privaten Rekursgegnerin steht aufgrund ihres Unterliegens von vornherein keine Umtriebsentschädigung zu.

[…]