

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00726 vom 13. Juli 2023

ZH Verwaltungsgericht, 2023-07-13, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2022.00726](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2022.00726)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00726 du 13 juillet 2023

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00726 del 13 luglio 2023

## Regeste

Baubewilligung | Abgrenzung zwischen Weg- und Strassenabstand; Verkehrsanlage, die der Erschliessung von 52 Wohneinheiten dient. Fehlen Baulinien für öffentliche und private Strassen und Plätze sowie für öffentliche Wege und erscheint eine Festsetzung nicht nötig, so haben oberirdische Gebäude laut § 265 Abs. 1 PBG 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. Art. 12 Abs. 1 BZO sieht keine anderen Abstände vor. Unter Strasse im Sinn 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 (E. 3.1). Neben dem technischen Ausbau ist vor allem die Zweckbestimmung, insbesondere die Erschliessungsfunktion der Anlage von Bedeutung. Im Zusammenhang mit dieser Abgrenzung dienten bis zum Inkrafttreten der Verkehrserschliessungsverordnung gemäss ständiger Praxis die Zugangsnormalien vom 9. Dezember 1987 als Richtlinie, und es wurde daher auf die im dortigen Anhang nach der Anzahl erschlossener Wohneinheiten aufgeführten Zufahrtsarten abgestellt. Die Verkehrserschliessungsverordnung eignet sich im Hinblick auf die Abgrenzung von Weg und Strasse im Sinn von § 265 Abs. 1 PBG als Richtlinie hingegen nicht (E. 3.2). Bei der vorliegenden Anzahl Wohneinheiten wäre nicht nur nach den Zugangsnormalien, sondern – grundsätzlich – gar nach der Verkehrserschliessungsverordnung von einer Strasse auszugehen. Neben der Anzahl der erschlossenen Wohneinheiten spricht noch ein weiteres relevantes Kriterium dafür, dass es sich bei der strittigen Verkehrsanlage um eine Strasse handelt: Der bestehende Ausbau der schon vor Inkrafttreten der VErV erstellten Verkehrsanlage ist grösser als die gemäss früher massgeblichen Anhang zu den Zugangsnormalien für einen Zufahrtsweg geforderten 3 bis 3,5 m; er liegt mit 4,5 m innerhalb der für eine Zufahrtsstrasse geforderten 4 bis 4,75 m. Es kann nach dem Gesagten nicht davon ausgegangen werden, dass die durchgehend geführte streitbetroffene Verkehrsanlage primär dem Fussgänger- und Radfahrerverkehr dient (E. 3.4). Gutheissung.

## Erwägungen

### E. 1

Das Verwaltungsgericht ist für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zuständig. Auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

### **E. 1.3**

D, 2. E, 3.1 F, 3.2 G, 4. H, 5. I, 6. J, alle vertreten durch RA K, Beschwerdeführende, gegen

### **E. 2**

Streitbetroffen ist die Erstellung eines viergeschossigen Neubaus mit 19 Wohnungen und einer Tiefgarage mit 15 Abstellplätzen auf der Parzelle Kat.-Nr. 01 an der O-Strasse 02/03 in Zürich, die mit zwei Einfamilienhäusern aus den 1930er-Jahren überstellt ist. Die Bauparzelle ist gemäss der geltenden Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich der Wohnzone W3 und der Empfindlichkeitsstufe (ES) II zugeteilt. Zugleich liegt sie im Gewässerschutzbereich A u . Im Nordwesten stösst sie an die Bahnlinie und im Südosten an die O-Strasse an. Letztere ist 224 m lang, verläuft spangenartig und mündet im Nordosten und Südwesten in die S-Strasse. Die Bauparzelle liegt in einem Gebiet mit Erhaltungsziel C (Erhalten des Charakters) gemäss dem Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung (ISOS).

### **E. 3**

Die Beschwerdeführenden monieren, die geplante Baute halte mit einem Abstand von 3,5 m den erforderlichen Strassenabstand von 6 m zur O-Strasse nicht ein. Die Vorinstanz vertrat demgegenüber die Auffassung, es sei bloss der Wegabstand einschlägig; dieser werde beachtet.

#### **E. 3.1**

Fehlen Baulinien für öffentliche und private Strassen und Plätze sowie für öffentliche Wege und erscheint eine Festsetzung nicht nötig, so haben oberirdische Gebäude laut § 265 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) 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. Art. 12 Abs. 1 BZO der Stadt Zürich erweitert die genannte Abstandspflicht auf unterirdische Gebäude; die Bestimmung sieht keine anderen Abstände vor. Unter Strasse im Sinn 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 (RB 1982 Nr. 149 [= BEZ 1982 Nr. 20]).

#### **E. 3.2**

Wie das Verwaltungsgericht im wegleitenden Entscheid RB 1982 Nr. 149 (= BEZ 1982 Nr. 20) festgehalten hat, ist die Abgrenzung zwischen Strassen und Wegen nicht scharf und kann sich vor allem nicht nach der oft inkonsequenten Bezeichnung in Strassennamen, Grundregistern und dergleichen richten. Neben dem technischen Ausbau ist vor allem die Zweckbestimmung, insbesondere die Erschliessungsfunktion der Anlage von Bedeutung. Im Zusammenhang mit dieser Abgrenzung dienten bis zum Inkrafttreten der Verkehrserschliessungsverordnung vom 17. April 2019 (VErV, LS 700.4) am 1. Juni 2020 gemäss ständiger Praxis die Zugangsnormen vom 9. Dezember 1987 (ZN; OS 50, 272) als Richtlinie, und es wurde daher auf die im dortigen Anhang nach der Anzahl erschlossener Wohneinheiten aufgeführten Zufahrtsarten abgestellt (so etwa in VGr, 8. April 2021, VB.2020.00904, E. 4.3.3 gegen Ende – 9. Juli 2020, VB.2020.00175, E. 4.1 f. – 30. Juni 2015, VB.2015.00010, E. 3.2; ebenso Christoph Fritzsche/Peter

Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. A., Wädenswil 2019, S. 1053–1055). Dieser Rückgriff bzw. das Abstellen auf den Anhang zu den Zugangsnormalien war naheliegend und sachgerecht. Denn nach § 5 f. ZN in Verbindung mit dem Anhang ZN war ein Zufahrtsweg eine Verkehrsanlage, über welche im Allgemeinen bis zu 10 (unter gewissen Voraussetzungen bis zu 30) Wohneinheiten erschlossen wurden. Der "Zufahrtsweg" im Sinn der Zugangsnormalien entsprach damit ohne Weiteres bzw. zwanglos dem "Weg" gemäss § 265 Abs. 1 PBG im Sinn der verwaltungsgerichtlichen Auslegung (VGr, 19. Januar 2023, VB.2022.00214/VB.2022.00253, E. 3.2.2; vgl. auch BEZ 2023 Nr. 13 betreffend den vorinstanzlichen Entscheid). Das Verwaltungsgericht hat das Vorliegen einer Strasse im Sinn von § 265 Abs. 1 PBG regelmässig bejaht, wenn nach der Anzahl der erschlossenen Wohneinheiten gemäss den Zugangsnormalien von einer Zufahrtsstrasse auszugehen war (VGr, 26. Januar 2023, VB.2022.00480, E. 4.1 mit Hinweis auf VGr, 9. Juli 2020, VB.2020.00175, E. 4.2; vgl. auch VGr, 19. Oktober 2005, VB.2004.00252, E. 4.2). Nach Anhang 1 VErV gelten nun jedoch Zufahrten mit bis zu 50 (bzw. in Fällen von § 10 Abs. 3 f. VErV gar bis zum Höchstwert von 100) Wohneinheiten als Zufahrtsweg. Angesichts dieser gegenüber den Zugangsnormalien deutlichen Erhöhung erweist sich, dass sich die Verkehrserschliessungsverordnung (bzw. deren Anhang) – anders als die früheren Zugangsnormalien – im Hinblick auf die Abgrenzung von Weg und Strasse im Sinn von § 265 Abs. 1 PBG als Richtlinie nicht eignet, dies namentlich auch mit Blick darauf, dass dem Strassen- bzw. Wegabstand neben der Gewährleistung der Verkehrssicherheit insbesondere auch wohnhygienische, ortsbauliche und ästhetische Funktionen zukommen (Grüngestaltung, einheitliche Häuserfluchten [hierzu Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, S. 1032]) – mithin sämtliche Funktionen der (fehlenden) Verkehrsbaulinien. Die Verkehrserschliessungsverordnung ihrerseits hat nicht die Regelung der Abstände von Gebäuden zu Strassen und Wegen zum Gegenstand (vgl. § 1 VErV und diesbezüglich auch § 359 Abs. 1 PBG [auf lit. i und k stützt sich die Verkehrserschliessungsverordnung unter anderem], auch zum Folgenden). Dem Regierungsrat kommt in diesem Zusammenhang keine Regelungskompetenz zu. Der Rückgriff bzw. das Abstellen im Zusammenhang mit § 265 Abs. 1 PBG auf die Verkehrserschliessungsverordnung erscheint, wie aus dem Ausgeführten erhellt, keinesfalls zwingend und, wie dargelegt wurde, nicht sachgerecht (VGr, 19. Januar 2023, VB.2022.00214/VB.2022.00253, E. 3.2.2; vgl. zum Ganzen auch BRGE II Nr. 0191/2022 und 0192/2022 vom 4. Oktober 2022, E. 5.4.1 [insbesondere Abs. 3 ff.]). Ein Weg im Sinn von § 265 Abs. 1 PBG entspricht nach dem Gesagten nicht (schlicht) dem Zufahrtsweg gemäss Verkehrserschliessungsverordnung; diese Begriffe beider Erlasse sind als solche nicht gleichbedeutend bzw. gleichzusetzen. Ein Anlass, von der Definition des Wegs bzw. der Strasse im Sinn von § 265 Abs. 1 PBG gemäss dem erwähnten Leitentscheid des Verwaltungsgerichts bzw. von dessen Auslegung dieser Bestimmung abzuweichen, besteht nicht (VGr, 19. Januar 2023, VB.2022.00214/VB.2022.00253, E. 3.2.2).

### **E. 3.3**

Entsprechend gelangte das Verwaltungsgericht in einem konkreten Fall bereits zum Schluss, die (künftige) Erschliessung von (mindestens) 21 Wohneinheiten reiche aus, um die in Frage stehende Verkehrsfläche als Strasse im Sinn von § 265 Abs. 1 PBG zu qualifizieren (VGr, 19. Januar 2023, VB.2022.00214/VB.2022.00253, E. 3.2.2). In seinem Entscheid vom 26. Januar 2023 im Verfahren VB.2022.00480 erwog das Verwaltungsgericht bei den mehr als 50 über die in Frage stehende Verkehrsfläche

erschlossenen Wohneinheiten sei gemäss der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung ohne Weiteres von einer Strasse im Sinn von § 265 Abs. 1 PBG auszugehen (E. 4.3.1).

#### **E. 3.4**

Die Vorinstanz hielt fest, dass mit den bereits bekannten geplanten Bauvorhaben 52 Wohneinheiten über die O-Strasse erschlossen würden. Die Vorinstanz möchte dennoch nur den Wegabstand anwenden und begründet dies damit, dass sich das strittige Gebiet in der öV-Gütekategorie A befinde. Bei der vorliegenden Anzahl Wohneinheiten wäre nicht nur nach den Zugangsnormen, sondern – grundsätzlich – gar nach der Verkehrserschliessungsverordnung von einer Strasse auszugehen. Die Art der Zugänglichkeit des öffentlichen Verkehrs ist für die Abgrenzung zwischen Strassen- und Wegabstand nicht entscheidend (in VGr, 26. Januar 2023, VB.2022.00480 befand sich die als Strasse im Sinn von § 265 Abs. 1 PBG zu qualifizierende Verkehrsanlage auch an einer bestens mit dem öffentlichen Verkehr erschlossenen Lage). Es sei darauf hingewiesen, dass allein im Zusammenhang mit dem streitbetreffenden Bauvorhaben 15 Abstellplätze vorgesehen sind (vgl. E. 2). Neben der Anzahl der erschlossenen Wohneinheiten spricht noch ein weiteres relevantes Kriterium (vgl. E. 4.2) dafür, dass es sich bei der strittigen Verkehrsanlage um eine Strasse handelt: Die O-Strasse ist durchgehend mehr als 4,5 m breit (vgl. GIS-Browser [www.maps.zh.ch > Amtliche Vermessung in Farbe]) und liegt damit gemäss dem Anhang der VErV im Rahmen der Vorgaben der Zufahrtsstrasse Typ 2 bzw. über der Breite eines Zufahrtswegs. Zudem ist der bestehende Ausbau der schon vor Inkrafttreten der VErV erstellten Verkehrsanlage grösser als die gemäss früher massgeblichen Anhang zu den Zugangsnormen für einen Zufahrtsweg geforderten 3 bis 3,5 m; er liegt innerhalb der für eine Zufahrtsstrasse geforderten 4 bis 4,75 m (vgl. VGr, 26. Januar 2023, VB.2022.00480, E. 4.3.1). Es kann nach dem Gesagten nicht davon ausgegangen werden, dass die durchgehend geführte O-Strasse unter diesen Umständen primär dem Fussgänger- und Radfahrerverkehr dient. Die von der Vorinstanz unter Verweis auf ihren (gemäss den Akten einzigen) Augenschein am 8. Juli 2022 zwischen 10.30 und 11.30 Uhr getroffene Aussage, dass es sich gerade auch anlässlich des Lokaltermins gezeigt habe, dass das gesamte Gebiet kaum von motorisierten Verkehrsteilnehmern befahren werde, stellt dies nicht in Frage. Um diese Tageszeit war ohnehin nicht viel Verkehr zu erwarten.

#### **E. 3.5**

Die Rüge der Beschwerdeführenden ist berechtigt. Die geplante Baute muss mithin einen Strassenabstand von 6 m einhalten. Der vorgesehene Abstand von 3,5 m ist nicht ausreichend. Die nebenbestimmungsweise Heilung des Mangels fällt ausser Betracht (vgl. VGr, 16. Dezember 2021, VB.2021.00160, E. 6; 14. Juli 2022, VB.2021.00454, E. 5.8 und E. 6), zumal bei einer Verschiebung der geplanten Baute in Richtung Nordwesten der rückwärtige Grenzabstand nicht mehr überall eingehalten wäre (Art. 13 Abs. 1 BZO).

#### **E. 3.6.1**

Die Beschwerde ist nach dem Gesagten gutzuheissen. Der Rekursentscheid und die Baubewilligung sind aufzuheben.

#### **E. 3.6.2**

Ausgangsgemäss sind die Kosten des Rekursverfahrens betreffend die beschwerdeführenden sechs Nachbarrekurrentschaften sowie die Kosten des Beschwerdeverfahrens der unterliegenden Bauherrin sowie der Baubewilligungsbehörde je

zur Hälfte aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG).  
Betreffend die nicht beschwerdeführenden zwei Nachbarrekurrentschaften, die den  
Rekursentscheid gegen sich gelten liessen, sind die Kosten des Rekursverfahrens  
unverändert zu belassen.

### **E. 3.6.3**

Eine Parteientschädigung steht der Bauherrin bei diesem Ergebnis nicht zu (§ 17 Abs. 2  
VRG). Hingegen ist sie zu verpflichten, den beschwerdeführenden sechs  
Nachbarrekurrentschaften, welche von der Bezahlung einer Parteientschädigung im  
Rekursverfahren gleichzeitig zu befreien sind, für das Rekurs- und das  
Beschwerdeverfahren eine Parteientschädigung zu bezahlen (§ 17 Abs. 2 VRG). Betreffend  
die nicht beschwerdeführenden vier Nachbarrekurrentschaften, die den Rekursentscheid  
gegen sich gelten liessen, sind die im Rekursverfahren gesprochenen Parteientschädigungen  
an die Bauherrin (je Fr. 165.-; total neu Fr. 330.-) unverändert zu belassen. Die Gemeinde  
wird in der vorliegenden Konstellation, wo sich private Parteien gegenüberstehen,  
praxisgemäss nicht entschädigungspflichtig (vgl. § 17 Abs. 3 VRG; Kaspar Plüss in: Alain  
Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich  
[VRG], 3. A., Zürich etc. 2014, § 17 N. 94).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte  
Originaltext. Quellen-URL siehe oben.