

BGer 1C_516/2023 vom 21. Oktober 2024

Bundesgericht, 2024-10-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_516_2023

FR: TF 1C_516/2023 du 21 octobre 2024

IT: TF 1C_516/2023 del 21 ottobre 2024

Erwägungen

E. 1

Die beiden inhaltlich weitgehend gleichlautenden Beschwerden betreffen im Wesentlichen den gleichen Sachverhalt und dieselben Rechtsfragen. Die Verfahren stehen in einem engen sachlichen Zusammenhang. Es rechtfertigt sich daher, die Verfahren 1C_516/2023 und 1C_520/2023 zu vereinigen und die Sache in einem einzigen Urteil zu behandeln (vgl. Art. 71 BGG i.V.m. Art. 24 BZP [SR 273]).

E. 2

Angefochten ist je ein kantonale letztinstanzliche Endentscheid über die Bewilligungsfähigkeit einer Baute. Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (vgl. Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 sowie Art. 90 BGG); ein Ausnahmegrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor. Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist als Eigentümerin der Baugrundstücke Kat.-Nrn. SE2318 (im Verfahren 1C_516/2023) und SE6834 (im Verfahren 1C_520/2023) und Baugesuchstellerin durch die angefochtenen Entscheide besonders betroffen und damit zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auch sonst steht einem Eintreten auf die Beschwerden grundsätzlich nichts entgegen.

E. 3

Streitgegenstand bildet einerseits die Erstellung eines dreigeschossigen Neubaus mit 11 Wohnungen und drei Abstellplätzen im Freien auf dem Grundstück Kat.-Nr. SE2318 an der Steffenstrasse xxx in Zürich-Seebach, auf dem sich derzeit ein Einfamilienhaus aus den 1930er-Jahren befindet (Verfahren 1C_516/2023). Andererseits geht es um einen viergeschossigen Neubau mit 19 Wohnungen und einer Tiefgarage mit 15 Abstellplätzen sowie einem Aussenabstellplatz auf dem Grundstück Kat.-Nr. SE6834 an der Steffenstrasse yyy/zzz in Zürich-Seebach, das derzeit mit zwei Einfamilienhäusern aus den 1930er-Jahren überbaut ist (Verfahren 1C_520/2023). Die Bauparzellen sind gemäss der geltenden Bau- und Zonenordnung (BZO) der Stadt Zürich der Wohnzone W3 und der Empfindlichkeitsstufe (ES) II zugeteilt. Sie liegen im Gewässerschutzbereich Au und in einem Gebiet mit Erhaltungsziel C (Erhalten des Charakters) gemäss dem Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung (ISOS). Die beiden Baugrundstücke werden über die südöstlich gelegene Steffenstrasse erschlossen, welche eine Länge von 224 m aufweist und spangenartig verläuft. Sie mündet im Nordosten und Südwesten in die Grubenackerstrasse. Im Nordwesten stossen die beiden Bauparzellen an die Bahnlinie.

E. 4

Das Verwaltungsgericht geht in den angefochtenen Urteilen einzig auf die Rüge des verletzten Strassenabstands ein. Die Beschwerdeführerin rügt in diesem Zusammenhang

zunächst eine Verletzung der Begründungspflicht, indem die Vorinstanz wesentliche Rügen (insbesondere die geltend gemachte Nichtberücksichtigung des ISOS) überhaupt nicht geprüft habe. Die Vorinstanz erachtet die beiden streitbetroffenen Bauprojekte bereits wegen einer Unterschreitung des Strassenabstands von 6 m als nicht bewilligungsfähig. Aus diesem Grund hat sie die Beschwerden der heutigen Beschwerdegegnerschaft gutgeheissen und den Entscheid des Baurekursgerichts und den Beschluss der Bausektion der Stadt Zürich aufgehoben. Vor diesem Hintergrund bestand für die Vorinstanz kein Anlass, sich auch mit den übrigen Rügen der heutigen Beschwerdegegnerschaft auseinanderzusetzen. Ob aus prozessökonomischen Gründen eine Äusserung zu den weiteren Rügen sinnvoll gewesen wäre, ist nicht massgebend. Eine Verletzung der Begründungspflicht als Teilgehalt des rechtlichen Gehörs liegt in diesem Zusammenhang jedenfalls nicht vor.

E. 5

Weiter wirft die Beschwerdeführerin der Vorinstanz eine offensichtlich unrichtige Sachverhaltsfeststellung vor, indem diese zu Unrecht davon ausgegangen sei, über die Steffenstrasse würden 52 Wohneinheiten erschlossen.

E. 5.1

Unbestritten ist, dass über die Steffenstrasse nach der Realisierung der beiden streitbetroffenen Neubauprojekte auf den Grundstücken Kat.-Nrn. SE2318 und SE6834 38 Wohneinheiten erschlossen werden. Die Beschwerdeführerin und die Bausektion der Stadt Zürich bemängeln aber, die Vorinstanz habe bei ihrer Berechnung zu Unrecht auch die 14 an der Allmannstrasse 55 (Grundstück Kat.-Nr. SE5280) geplanten Wohneinheiten mitberücksichtigt. Die Bausektion der Stadt Zürich führt in ihrer Vernehmlassung vom 27. Oktober 2023 mit Hinweis auf den öffentlichen Gestaltungsplan "Thurgauerstrasse Teilgebiet B Schule/Quartierpark" aus, das Grundstück an der Allmannstrasse 55 solle künftig zwar über den südlichen Ast der Steffenstrasse erschlossen werden. Dieser südliche Teil gehöre funktional aber gar nicht zur Steffenstrasse; er sei als eigenständiger Strassenabschnitt zu betrachten, der separat Wohneinheiten erschliessen werde. Wie es sich damit verhält, kann mit Blick auf die nachfolgende Erwägung jedoch offenbleiben.

E. 5.2

Eine offensichtlich unrichtige oder auf einer Rechtsverletzung beruhende Feststellung des Sachverhalts kann nur gerügt werden, wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG). Inwiefern eine Berichtigung des angeblich unrichtig festgestellten Sachverhalts vorliegend überhaupt entscheidend sein könnte, ist weder dargetan noch ersichtlich. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Vorinstanz selbst bei Annahme von 38 über die Steffenstrasse erschlossenen Wohneinheiten zum Schluss gekommen wäre, diese sei als Strasse im Sinne von § 265 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich vom 7. September 1975 (PBG/ZH; LS 700.1) zu betrachten. Die Vorinstanz hat mit Hinweis auf ihre bisherige Rechtsprechung zu erkennen gegeben, dass sogar eine (künftige) Erschliessung von (mindestens) 21 Wohneinheiten ausreichen könne, um die in Frage stehende Verkehrsfläche als Strasse im Sinne von § 265 Abs. 1 PBG /ZH zu qualifizieren. Die Sachverhaltsrüge erweist sich somit als unbegründet, soweit die Beschwerde insoweit überhaupt den Begründungsanforderungen genügt (vgl. Art. 106 Abs. 2 BGG).

E. 6

Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, die Vorinstanz habe die Steffenstrasse in willkürlicher Anwendung von § 265 Abs. 1 PBG /ZH zu Unrecht als "Strasse" qualifiziert und damit den Strassenabstand von 6 m als massgeblich erachtet. Der streitbetroffenen Strasse komme vielmehr die Qualität eines Weges zu, weshalb die Bauvorhaben den Wegabstand von 3,5 m einzuhalten hätten.

E. 6.1

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

E. 6.2

Die Vorinstanz erwägt hierzu, nach einem wegleitenden Entscheid des Verwaltungsgerichts (RB 1982 Nr. 149 = BEZ 1982 Nr. 20) werde unter Strasse im Sinne von § 265 PBG /ZH eine vornehmlich dem Fahrzeugverkehr dienende und entsprechend ausgestaltete Verkehrsanlage verstanden. Demgegenüber sei ein Weg eine Anlage, die primär dem Fussgänger- und Radfahrerverkehr diene und nur wenig Motorfahrzeugverkehr aufzunehmen habe. Neben dem technischen Ausbau sei hierbei vor allem die Zweckbestimmung, insbesondere die Erschliessungsfunktion der Anlage, von Bedeutung.

Im Zusammenhang mit dieser Abgrenzung hätten bis zum Inkrafttreten der Verkehrserschliessungsverordnung des Kantons Zürich vom 17. April 2019 (VErV/ZH; LS 700.4) am 1. Juni 2020 gemäss ständiger Praxis die - inzwischen nicht mehr in Kraft stehenden - Zugangsnormalien vom 9. Dezember 1987 (ZN/ZH; OS 50, 272) als Richtlinie gedient, und es sei daher auf die im dortigen Anhang nach der Anzahl erschlossener Wohneinheiten aufgeführten Zufahrtsarten abgestellt worden. Dieser Rückgriff bzw. das Abstellen auf den Anhang zu den Zugangsnormalien sei naheliegend und sachgerecht gewesen. Denn nach § 5 f. ZN/ZH in Verbindung mit dem Anhang ZN/ZH sei ein Zufahrtsweg eine Verkehrsanlage gewesen, über welche im Allgemeinen bis zu 10 (unter gewissen Voraussetzungen bis zu 30) Wohneinheiten erschlossen worden seien. Der "Zufahrtsweg" im Sinne der Zugangsnormalien habe damit ohne Weiteres bzw. zwanglos dem "Weg" gemäss § 265 Abs. 1 PBG /ZH im Sinne der verwaltungsgerichtlichen Auslegung entsprochen.

Nach Anhang 1 VErV/ZH gälten nun jedoch Zufahrten mit bis zu 50 (bzw. in Fällen von § 10 Abs. 3 f. VErV/ZH gar bis zum Höchstwert von 100) Wohneinheiten als Zufahrtsweg. Angesichts dieser gegenüber den Zugangsnormalien deutlichen Erhöhung erweise sich, dass sich die Verkehrserschliessungsverordnung (bzw. deren Anhang) - anders als die früheren Zugangsnormalien - im Hinblick auf die Abgrenzung von Weg und Strasse im Sinne von § 265 Abs. 1 PBG /ZH als Richtlinie nicht eigne. Dies namentlich auch mit Blick darauf, dass dem Strassen- bzw. Wegabstand neben der Gewährleistung der Verkehrssicherheit insbesondere auch wohngygienische, ortsbauliche und ästhetische Funktionen zukomme (Grüngestaltung, einheitliche Häuserfluchten) - mithin sämtliche Funktionen der (fehlenden) Verkehrsbaulinien.

Ein Weg im Sinne von § 265 Abs. 1 PBG /ZH entspreche nach dem Gesagten nicht (schlicht) dem Zufahrtsweg gemäss Verkehrserschliessungsverordnung; diese Begriffe beider Erlasse seien als solche nicht gleichbedeutend bzw. gleichzusetzen. Ein Anlass, von

der Definition des Weges bzw. der Strasse im Sinne von § 265 Abs. 1 PBG /ZH gemäss dem erwähnten Leitentscheid des Verwaltungsgerichts bzw. von dessen Auslegung dieser Bestimmung abzuweichen, bestehe nicht.

E. 6.3

Die Anwendung von kantonalem Recht überprüft das Bundesgericht vorbehältlich Art. 95 lit. c-e BGG im Wesentlichen auf Willkür und bloss insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde präzise vorgebracht und begründet wird (Art. 95 BGG i.V.m. Art. 9 BV und Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 141 I 105 E. 3.3.1 mit Hinweisen). Willkürlich ist ein Entscheid, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, zur tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist. Dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (BGE 144 I 170 E. 7.3 ; 141 I 70 E. 2.2 ; 140 I 201 E. 6.1).

E. 6.4

Die Rügen der Beschwerdeführerin vermögen die vorinstanzlichen Erwägungen weder in rechtlicher noch tatsächlicher Hinsicht als willkürlich umzustossen.

E. 6.4.1

Die Vorinstanz ist entgegen der Beschwerdeführerin gerade nicht der Meinung, dass die Anzahl erschlossener Wohneinheiten nicht relevant sei für die Abgrenzung zwischen Strasse und Weg i.S.v. § 265 Abs. 1 PBG /ZH. Sie erachtet lediglich den Rückgriff auf die neue Verkehrserschliessungsverordnung (bzw. deren Anhang) angesichts der erheblichen Erhöhung der Anzahl erschlossener Wohneinheiten für die Abgrenzung zwischen den Zugangsarten als nicht sachgerecht. Vielmehr hält die Vorinstanz an ihrer bisherigen Rechtsprechung fest, wonach unter einer Strasse im Sinne von § 265 PBG /ZH eine vornehmlich dem Fahrzeugverkehr dienende und entsprechend ausgestaltete Verkehrsanlage verstanden werde. Demgegenüber soll ein Weg eine Anlage darstellen, die primär dem Fussgänger- und Radfahrerverkehr diene und nur wenig Motorfahrzeugverkehr aufzunehmen habe (in diesem Sinne auch CHRISTOPH FRITZSCHE/CHRISTIAN BERZ, in: Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz [Hrsg.], Zürcher Planungs- und Baurecht, Band 2, 7. Aufl. 2024, S. 1302 f.). Die Anzahl erschlossener Wohneinheiten stellt ein taugliches Kriterium dar, um Rückschlüsse auf die Zweckbestimmung bzw. Nutzungsweise einer Strasse oder eines Weges zuzulassen.

Soweit die Beschwerdeführerin moniert, es sei ungesetzlich, die Einhaltung des Weg- und Strassenabstands mit der Frage zu verknüpfen, ob die Strasse "primär dem Fussgänger- und Radfahrerverkehr diene", kann ihr nicht zugestimmt werden. Im Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich werden die Begriffe "Weg" und "Strasse" im Sinne von § 265 Abs. 1 PBG /ZH nicht definiert, weshalb es der kantonalen Praxis überlassen ist, hierzu entsprechende Abgrenzungskriterien zu entwickeln, um eine einheitliche Praxis zu gewährleisten.

Entgegen dem Einwand der Beschwerdeführerin erweist sich das Festhalten an dieser ständigen verwaltungsgerichtlichen Praxis nicht als willkürlich. Daran ändert auch der Erlass der Verkehrserschliessungsverordnung nichts. Die Vorinstanz hält hierzu fest, die

Verkehrerschliessungsverordnung habe nicht die Regelung der Abstände von Gebäuden zu Strassen und Wegen zum Gegenstand (vgl. § 1 VErV/ZH und diesbezüglich auch § 359 Abs. 1 lit. i und k PBG /ZH). Dem Regierungsrat komme in diesem Zusammenhang keine Regelungskompetenz zu. Ob dieser beim Erlass der VErV/ZH mit Blick auf die Siedlungsentwicklung nach innen davon ausgegangen sein soll, diese gelte - wie bereits die ehemaligen Zugangsnormen - als Richtlinie bei der Abgrenzung von Strassen und Wegen im Sinne von § 265 Abs. 1 PBG /ZH, ist nach vorinstanzlichem Verständnis daher nicht massgebend (kritisch dazu: REGULA ROESLE-SCHRANER, PBG aktuell 3/2023, S. 40 f.). Diese Sichtweise hält vor dem Willkürverbot stand, selbst wenn mit Blick auf die Weisung zum Antrag des Regierungsrats vom 17. April 2019 zur VErV/ZH eine andere Interpretation ebenfalls in Betracht kommen würde (vgl. zur Willkür E. 6.3 hiervor).

E. 6.4.2

Unter Berücksichtigung der Anzahl erschlossener Wohneinheiten und des technischen Ausbaus der Strasse kommt die Vorinstanz zum Schluss, es könne nicht davon ausgegangen werden, dass die durchgehend geführte Steffenstrasse unter diesen Umständen primär dem Fussgänger- und Radfahrerverkehr diene. Von vornherein unbegründet erweist sich damit die in diesem Zusammenhang geltend gemachte Verletzung der Begründungspflicht als Teilgehalt des Anspruchs auf rechtliches Gehör.

An dieser Schlussfolgerung ändert nach der Auffassung der Vorinstanz auch die vom Baurekursgericht unter Hinweis auf den Augenschein vom 8. Juli 2022 getroffene Feststellung nichts, anlässlich des Lokaltermins habe sich gezeigt, dass das gesamte Gebiet kaum von motorisierten Verkehrsteilnehmenden befahren werde. Die Vorinstanz begründet dies damit, dass um diese Tageszeit (zwischen 11:00 und 11:30 Uhr) ohnehin nicht viel Verkehr zu erwarten sei. Auch wenn diese Begründung etwas knapp ausfällt und eine etwas eingehendere Würdigung in Bezug auf die betreffenden Feststellungen am Augenschein vor Baurekursgericht wünschenswert gewesen wäre, genügt dies für die Annahme von Willkür nicht. Soweit eine willkürliche Beweiswürdigung überhaupt hinreichend dargetan ist (vgl. Art. 42 Abs. 2 i.V.m. Art. 106 Abs. 2 BGG), ist eine solche auch nicht ersichtlich (zur Willkür bei der Sachverhaltsfeststellung vgl. BGE 148 IV 356 E. 2.1; 146 IV 88 E. 1.3.1). Allein im Zusammenhang mit den beiden streitbetroffenen Bauvorhaben sind 19 Abstellplätze vorgesehen, weshalb anzunehmen ist, dass sich das motorisierte Verkehrsaufkommen auf der Strasse erhöhen wird. Jedenfalls im Ergebnis erweist es sich nicht als willkürlich, dass die Vorinstanz nicht auf die Erkenntnisse anlässlich des Augenscheins abgestellt hat.

Es hält im Ergebnis auch vor dem Willkürverbot stand, wenn die Vorinstanz das Argument des Baurekursgerichts betreffend Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr verworfen hat. Das Baurekursgericht erachtete im zu beurteilenden Fall den Wegabstand für massgebend und begründete dies im Wesentlichen damit, das strittige Gebiet befinde sich in der ÖV-Gütekategorie A. Es sei davon auszugehen, dass der Gebrauch des Privatfahrzeugs massgeblich von der Erschliessung mit den öffentlichen Verkehrsmitteln mitbestimmt werde. Angesichts der vorliegenden Erschliessungssituation mit öffentlichen Verkehrsmitteln werde gerade nicht davon ausgegangen, dass der Steffenweg vornehmlich dem motorisierten Verkehr dienen werde.

Auch wenn die tatsächlichen Verhältnisse im Einzelfall nicht gänzlich ausgeblendet werden können und ein gewisser Zusammenhang zwischen Fahrzeuggebrauch und

ÖV-Erschliessungssituation nicht von vornherein abgesprochen werden kann, ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz auf die in der Rechtsprechung unter dem alten Recht entwickelten Richtwerte abgestellt hat. Die Annahme, dass bei einer Strasse, die 38 oder mehr Wohneinheiten erschliessen soll, nicht mehr von einem primär dem Fussgänger- und Radfahrerverkehr dienenden Weg ausgegangen werden kann, erscheint jedenfalls - selbst bei guter ÖV-Erschliessung - nicht unhaltbar und hält damit vor dem Willkürverbot stand. Nicht ausschlaggebend ist, ob es sich gemäss Ansicht der Beschwerdeführerin und der Bausektion der Stadt Zürich um 38 erschlossene Wohneinheiten handelt oder nach vorinstanzlicher Auffassung 52 Wohneinheiten über die Steffenstrasse erschlossen werden sollen (vgl. E. 5.2 hiervor).

E. 6.4.3

Unter Willkürgesichtspunkten ist ebenso wenig zu beanstanden, dass die Vorinstanz neben der Anzahl der erschlossenen Wohneinheiten auch den technischen Ausbau der Strasse als weiteres Kriterium dafür aufführt, bei der strittigen Verkehrsanlage von einer Strasse auszugehen. Indem die Beschwerdeführerin im Wesentlichen nur die fehlende Relevanz dieses Kriteriums bemängelt und damit lediglich ihre eigene Auffassung derjenigen der Vorinstanz gegenüberstellt, vermag sie keine Willkür darzutun (vgl. E. 6.3 hiervor).

Jedenfalls stellt der Ausbaustandard der streitbetroffenen Verkehrsfläche im vorliegenden Fall die vorinstanzliche Auffassung, diese diene vornehmlich dem Fahrzeugverkehr, nicht in Frage. Die Vorinstanz hält hierzu fest, die Steffenstrasse sei durchgehend mehr als 4,5 m breit. Die Beschwerdeführerin vermag diese Sachverhaltsfeststellung nicht als willkürlich umzustossen. Sie bringt zwar vor, die Steffenstrasse sei beim Abzweiger von der Grubenackerstrasse in Richtung Bahnlinie deutlich schmaler als 4 m. Selbst wenn dies zutreffen sollte, ist allerdings zu beachten, dass in diesem südlichen Bereich der Steffenstrasse - wie sie selber vorbringt (vgl. E. 6.4.4 hiernach) - gar nicht der Strassen- bzw. Wegabstand gemäss § 265 Abs. 1 PBG /ZH zur Anwendung gelangt, weil dort Verkehrsbaulinien vorhanden sind. Inwiefern die Behebung des geltend gemachten Mangels vor diesem Hintergrund überhaupt entscheidend für den Ausgang des Verfahrens sein könnte, ist somit nicht erkennbar und im Übrigen auch nicht dargetan (zu den Sachverhaltsrügen vgl. E. 5.2 hiervor).

E. 6.4.4

Nichts zu ihren Gunsten vermag die Beschwerdeführerin sodann aus ihrem Vorbringen abzuleiten, wonach die vorhandenen Verkehrsbaulinien, die sowohl die benachbarte Grubenackerstrasse als auch den südwestlichen Teilbereich der Steffenstrasse vom Abzweiger Grubenackerstrasse bis zur Bahnlinie erfassten, einen Mindestabstand von 3,5 m festlegten. Daraus kann entgegen ihrer Behauptung nicht geschlossen werden, auch für die Steffenstrasse würde damit die Einhaltung des Wegabstands von 3,5 m naheliegen. Es hätte der Stadt Zürich freigestanden, auch für die Steffenstrasse Baulinien festzusetzen, welche den Abstandsvorschriften nach § 265 Abs. 1 PBG /ZH vorgegangen wären. Davon hat sie jedoch abgesehen. Verfehlt ist auch der Einwand der Beschwerdeführerin, die Interessen der Verkehrssicherheit verlangten offensichtlich nicht, dass ein grösserer als der Wegabstand entlang der Steffenstrasse eingehalten werde. Wie die Beschwerdeführerin selbst darlegt, könne die Einhaltung des Strassenabstands - wie die Vorinstanz zu Recht ausführe - auch aus anderen Gründen gerechtfertigt sein, namentlich zur Sicherung wohngyienischer, ortsbaulicher und ästhetischer Funktionen. Es trifft zwar zu, dass sich

dem angefochtenen Entscheid nicht entnehmen lässt, inwiefern solche Interessen im vorliegenden Fall konkret betroffen sein sollen. Dies lässt den angefochtenen Entscheid jedoch im Ergebnis nicht als willkürlich erscheinen.

E. 7

Soweit die Beschwerdeführerin sinngemäss eine Verletzung der Gemeindeautonomie rügt, indem sie der Vorinstanz vorwirft, ihr Ermessen missbraucht zu haben, kann ihr nicht gefolgt werden. Bei den Begriffen "Strasse" und "Weg" im Sinne von § 265 PBG /ZH handelt es sich um Begriffe des kantonalen Rechts, die grundsätzlich einheitlich ausgelegt werden müssen; insoweit besteht grundsätzlich keine Gemeindeautonomie. Es ist unbestritten, dass die Stadt Zürich weder davon Gebrauch gemacht hat, in ihrer BZO generell einen geringeren Strassenabstand festzulegen (vgl. § 265 Abs. 1 letzter Teilsatz PBG/ZH), noch für die Steffenstrasse - vorbehältlich des südwestlichen Teilstücks (E. 6.4.3 f.) - Verkehrsbaulinien vorzusehen (vgl. § 108 Abs. 1 PBG /ZH).

Der Gemeinde kann bei der Anwendung des kantonalen Rechts zwar eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit zustehen. Dies trifft aber nur dann zu, wenn der erstinstanzliche Vollzug der kantonalen Bestimmung der Gemeinde übertragen ist und zudem die Art der zu regelnden Materie für ein kommunales Selbstbestimmungsrecht Raum lässt. Diese Voraussetzung ist vorliegend, wo keine örtliche Interessen im Vordergrund stehen, nicht erfüllt (vgl. BGE 136 I 395 E. 3.2.3; Urteil 1C_555/2018 vom 29. August 2019 E. 5.1 f.). Vorliegend hat die Vorinstanz keinen in den Anwendungsbereich der Gemeindeautonomie fallenden Beurteilungsspielraum missachtet. Sie durfte zum Schluss kommen, es könne aufgrund der Anzahl erschlossener Wohneinheiten und des technischen Ausbaus der Strasse nicht davon ausgegangen werden, dass die Steffenstrasse primär dem Fussgänger- und Radfahrerverkehr diene. Dies hält nicht nur vor dem Willkürverbot stand, sondern beschlägt auch nicht die Gemeindeautonomie. Ausserdem kann der Vorinstanz auch keine Kognitionsüberschreitung vorgeworfen werden. Entgegen der Bausektion der Stadt Zürich hat sie keine Unangemessenheitsüberprüfung, sondern eine Rechtskontrolle vorgenommen.

E. 8

Nach dem Ausgeführten sind die Beschwerden abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (vgl. Art. 66 Abs. 1 BGG). Sie hat der Beschwerdegegnerschaft im Verfahren 1C_516/2023 (gleichmässig aufgeteilt auf die drei beschwerdegegnerischen Privatpersonen) und der Beschwerdegegnerschaft im Verfahren 1C_520/2023 (gleichmässig aufgeteilt auf die sechs beschwerdegegnerischen Parteien) eine Parteientschädigung von je Fr. 2'000.-- zu entrichten (vgl. Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

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