Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.72/2003 /kra

Urteil vom 4. November 2003
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Aeschlimann, Féraud, Catenazzi,
Ersatzrichter Bochsler,
Gerichtsschreiberin Scherrer.

Parteien
1. BL._____,
2. CL._____,
3. DL._____,
Beschwerdeführer, alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. François Ruckstuhl,

gegen

Stadt Zürich, Beschwerdegegnerin, vertreten durch den Stadtrat, dieser vertreten durch Rechtsanwalt H. Gertsch, Rechtskonsulent-Stellvertreter des Stadtrates, Postfach, 8022 Zürich,
Staat Zürich, vertreten durch die Baudirektion des Kantons Zürich, DLZ Dienstleistungszentrum, Abteilung Landerwerb/Liegenschaften, Walchetor, 8090 Zürich,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, Militärstrasse 36, Postfach, 8021 Zürich.

Gegenstand
Materielle Enteignung,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, vom 23. Januar 2003.

Sachverhalt:
A.
Die Erben des AL._____ sind Eigentümer der Grundstücke Kat.Nrn. 760, 761 und 1534 am Bürglihügel in Zürich-Enge. Gemäss Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich 1963 (BZO 1963) lag die Parzelle Kat.Nr. 1534 teils in der Wohnzone D und teils in der Wohnzone B; die Grundstücke Kat.Nrn. 760 und 761 waren der Wohnzone D zugeteilt. Mit der vom Volk angenommenen Bau- und Zonenordnung 1992 (BZO 1992) wurde die Parzelle Kat.Nr. 1534 der Zone W4 mit einem Wohnanteil von 60 % zugeteilt, während die Grundstücke Kat.Nrn. 760 und 761 grösstenteils, d.h. im Umfang von 25'091 m^2, der Freihaltezone zugewiesen wurden. Davon ausgenommen waren einzig die beiden auf dem Grundstück Kat.Nr. 761 stehenden Gebäude mit einer Fläche von 946 m2.

Im anschliessenden Rechtsmittelverfahren verlangten die Erben des AL._____ erfolglos die Zuweisung der Grundstücke Kat.Nrn. 760 und 761 zu einer Bauzone. Daraufhin genehmigte der Regierungsrat des Kantons Zürich mit Beschluss vom 10. September 1997 unter anderem die Freihaltezone Bürglihügel. Mit Präsidialverfügung vom 6. Oktober 1997 setzte der Stadtrat von Zürich die genehmigten Freihaltezonen auf den 11. Oktober 1997 in Kraft.

Im Zusammenhang mit den Revisionsvorlagen 1999 Teile I und II der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich

erhoben die Erben des AL._____ erneut Rekurs und beantragten unter anderem, die Grundstücke Kat.Nrn. 760 und 761 einer Bauzone zuzuweisen. Die Baurekurskommission I trat darauf nicht ein. Ihr diesbezüglicher Entscheid vom 25. August 2000 blieb unangefochten.
B.
Mit Schreiben vom 29. September 2000 an den Vorsteher des Departements Hochbau der Stadt Zürich machten die Erben des AL._____ für die Zuweisung der Grundstücke Kat.Nrn. 760 und 761 zur Freihaltezone eine Entschädigungsforderung wegen materieller Enteignung von mindestens 54 Mio. Franken geltend, worauf das Schätzungsverfahren durchgeführt wurde. Mit Beschluss vom 2. April 2002 stellte die Schätzungskommission I fest, dass die Zuweisung der beiden Parzellen zur Freihaltezone keine materielle Enteignung bewirke. Den dagegen erhobenen Rekurs wies das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich mit Entscheid vom 23. Januar 2003 ab.
C.
Gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts führen die Erben des AL._____ Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht. Sie beantragen im Wesentlichen, es seien der Beschluss der kantonalen Schätzungskommission I vom 2. April 2002 und der Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 23. Januar 2003 aufzuheben und es sei festzustellen, dass die durch den Gemeinderatsbeschluss der Stadt Zürich vom 23. Oktober 1991 beschlossene Freihaltezone für die Grundstücke Kat.Nrn. 760 und 761 in Zürich-Enge eine materielle Enteignung darstelle. Zudem beantragen sie, die Sache zur Festsetzung der Entschädigung an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen. Für den Fall, dass das Bundesgericht in der Sache selbst entscheiden sollte, ersuchen die Beschwerdeführer um Zusprechung einer Entschädigung wegen materieller Enteignung von Fr. 61'294'020.–, zuzüglich Zins ab 11. Oktober 1997, zu Lasten der Beschwerdegegnerin.

Die Stadt Zürich schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Eventualiter beantragt sie, die Sache sei an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen zur Festsetzung der Entschädigung, einschliesslich des Zinsanspruchs sowie zur Beurteilung ihres Begehrens auf Zusprechung des Eigentums an den entschädigungsberechtigten Grundstücksflächen. Sofern das Bundesgericht eine allfällige Entschädigung selbst festsetzen sollte, beantragt die Stadt Zürich subeventualiter, diese auf höchstens Fr. 24'405'000.– zu bemessen, zuzüglich Zins ab 8. Januar 2000. Für den Fall, dass die Entschädigung der Flächen mehr als 2/3 des Verkehrswerts betragen sollte, verlangt die Beschwerdegegnerin, dass ihr das Eigentum an den entschädigungsberechtigten Grundstücksteilen zugesprochen werde.

Die Baudirektion des Kantons Zürich hat sich nicht vernehmen lassen.

Das Verwaltungsgericht beantragt die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Im Übrigen verzichtet es unter Hinweis auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid auf eine Vernehmlassung.

Das Bundesamt für Raumplanung führt in seinem Schreiben vom 3. Juli 2003 aus, die Beschwerde werfe aus Sicht des Bundesrechts keine grundsätzlichen planerischen oder planungsrechtlichen Fragen auf, welche eine Stellungnahme als notwendig erscheinen liessen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Gegen Entscheide letzter kantonaler Instanzen über die Entschädigung als Folge von Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen und die auf raumplanerischen Massnahmen gemäss dem Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) zurückzuführen sind, ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig (Art. 34 Abs. 1 RPG). Die Erben des AL._____ sind als betroffene Grundeigentümer vor der Vorinstanz unterlegen und somit beschwert. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist grundsätzlich - unter Vorbehalt von E. 1.2 hiernach - einzutreten.
1.2 Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde, soweit damit ausser der Aufhebung des Entscheids des Verwaltungsgerichts vom 23. Januar 2003 auch die Aufhebung des Beschlusses der kantonalen Schätzungskommission I vom 2. April 2002 beantragt wird. Als Folge des im Beschwerdeverfahren geltenden Devolutiveffekts hat der Entscheid des Verwaltungsgerichts das bei ihm angefochtene Erkenntnis der Schätzungskommission I ersetzt.

Dieser Verwaltungsakt braucht daher nicht separat angefochten zu werden. Er ist inhaltlich mitangefochten, wenn der Sachentscheid der obersten kantonalen Instanz mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht weitergezogen wird (Urteil des Bundesgerichts 1A.54/2001 vom 14. Februar 2002, E. 1.4, in: URP 2002 441 ff.; BGE 125 II 29 E. 1c S. 33 mit Hinweisen).
1.3 Mit dem Rechtsmittel der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, geltend gemacht werden (Art. 104 lit. a OG). Ferner ist die Rüge der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts zulässig (Art. 104 lit. b OG). Gemäss Art. 105 Abs. 2 OG ist das Bundesgericht indessen an die Feststellung des Sachverhalts gebunden, wenn - wie hier - ein kantonales Gericht als Vorinstanz entschieden und den Sachverhalt nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften festgestellt hat.
1.4 Da sich der Sachverhalt mit hinreichender Klarheit aus den Akten ergibt, erübrigt sich ein Augenschein.
2.
Streitgegenstand bildet die Frage, ob die im Jahre 1992 von den Stimmbürgern der Stadt Zürich beschlossene Zuweisung der Parzellen Kat.Nrn. 760 und 761 zur Freihaltezone eine Entschädigungspflicht aus materieller Enteignung begründet.
2.1 Das Verwaltungsgericht hat in Übereinstimmung mit der Schätzungskommission die Zuweisung der fraglichen Parzellen der Beschwerdeführer zur Freihaltezone als Nichteinzonung qualifiziert und daher eine Entschädigungspflicht grundsätzlich verneint. Zudem hat es erkannt, dass auch kein besonderer Tatbestand vorliege, der ausnahmsweise einen Entschädigungsanspruch begründe. Die Beschwerdeführer stellen sich demgegenüber auf den Standpunkt, die Festsetzung einer Freihaltezone auf ihrem Land stelle eine entschädigungspflichtige Auszonung dar.
2.2 Eine materielle Enteignung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 RPG und Art. 26 Abs. 2 BV liegt vor, wenn dem Eigentümer der bisherige oder ein voraussehbarer künftiger Gebrauch einer Sache untersagt oder in einer Weise eingeschränkt wird, die besonders schwer wiegt, weil der betroffenen Person eine wesentliche aus dem Eigentum fliessende Befugnis entzogen wird. Geht der Eingriff weniger weit, so wird gleichwohl eine materielle Enteignung angenommen, falls einzelne Personen so betroffen werden, dass ihr Opfer gegenüber der Allgemeinheit unzumutbar erschiene und es mit der Rechtsgleichheit nicht vereinbar wäre, wenn hierfür keine Entschädigung geleistet würde. In beiden Fällen ist die Möglichkeit einer künftigen besseren Nutzung der Sache indessen nur zu berücksichtigen, wenn im massgebenden Zeitpunkt anzunehmen war, sie lasse sich mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft verwirklichen. Unter besserer Nutzung eines Grundstücks ist in der Regel die Möglichkeit seiner Überbauung zu verstehen (BGE 125 II 431 E. 3a S. 433 mit Hinweisen).
2.3 Wird bei der erstmaligen Schaffung einer raumplanerischen Grundordnung, welche den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Anforderungen entspricht, eine Liegenschaft keiner Bauzone zugewiesen, so liegt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts eine Nichteinzonung vor, und zwar auch dann, wenn die in Frage stehenden Flächen nach dem früheren, der Revision des Bodenrechts nicht entsprechenden Recht überbaut werden konnten. Eine Nichteinzonung in eine Bauzone löst grundsätzlich keine Entschädigungspflicht aus (BGE 125 II 431 E. 3b S. 433; 123 II 481 E. 6b S. 487 f.; 122 II 326 E. 4 S. 328 ff.). Wird eine Parzelle, die entsprechend den Grundsätzen des Bodenrechts bereits rechtskräftig der Bauzone zugewiesen war, planungsrechtlich mit einem Bauverbot belegt, so wird nach der Rechtsprechung von einer Auszonung gesprochen (BGE 122 II 326 E. 4c S. 330; 121 II 417 E. 3e S. 422 mit Hinweisen).
3.
Nach der Rechtsprechung gelten Nutzungsbeschränkungen, die sich im Zuge des Wechsels von einer Bau- und Zonenordnung aus der Zeit vor Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes zu einer auf diesem Gesetz beruhenden Ordnung ergeben, entschädigungsrechtlich generell nicht als Auszonung. Vielmehr ist in solchen Fällen die Entschädigungsfrage nach den für eine Nichteinzonung (bzw. allenfalls für eine Neueinzonung) massgeblichen Grundsätzen zu beurteilen, weil erst nach Inkrafttreten des RPG im dort vorgesehenen bundesrechtlichen Verfahren unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Prinzipien über die Zugehörigkeit eines Grundstücks zur Bauzone entschieden werden konnte. Damit kann auch ausgeschlossen werden, dass den Planungsbehörden die erstmalige Umsetzung der verfassungsrechtlichen und raumplanungsgesetzlichen Prinzipien verunmöglicht oder über Gebühr erschwert wird (BGE 123 II 481 E. 5b S. 488; 122 II 326 E. 5c S. 332; vgl. ebenfalls Urteil 1A.200/1997 vom 11. November 1997, in: ZBl 100/1999 S. 35).
3.1 Das Verwaltungsgericht ist zum Schluss gelangt, dass die BZO 1963 in ihrer Gesamtheit weder inhaltlich noch formal den Anforderungen des späteren Raumplanungsgesetzes entsprochen habe und die Zuweisung der

Grundstücke der Beschwerdeführer zur Freihaltezone Bürglihügel daher als Nichteinzonung zu würdigen sei. Die Beschwerdeführer widersprechen dieser Auffassung im Wesentlichen mit der Begründung, die Bauordnung 1963/1976 habe quantitativ nicht entscheidrelevant mehr Bauzonen ausgeschieden als die Bauordnungen 1991/1992/1999. Bei den in der BZO 1992 festgelegten Freihaltflächen handle es sich zu einem grossen Teil entweder um seit Jahrzehnten der Öffentlichkeit zugängliche Flächen oder um Grünanlagen von öffentlichen Bauten. Auch die Kapazität und Reserven der Bau- und Zonenordnungen 1963 und 1991 hätten sich kaum geändert. Bei der Ausarbeitung der Bauordnung 1963/1976 seien alle Erhebungen bezüglich des Bedarfs an Wohn- und Arbeitsflächen durchgeführt und alle ökologischen Anliegen geprüft und berücksichtigt worden, welche vom späteren RPG verlangt worden seien. Diese seien in den Wohnanteilplan eingeflossen, welcher vom Gemeinderat der Stadt Zürich am 5. November 1980 festgesetzt und mit geringfügigen Änderungen in den neuen
Zonenplan übernommen worden sei. Sodann machen die Beschwerdeführer geltend, dass die BZO 1963/76 gegenüber den RPG-Bestimmungen auch kein Demokratiedefizit aufweise. Diese entspreche somit sowohl formell als auch materiell vollumfänglich den Anforderungen des RPG.
3.2 Sind nach den vorstehenden Erwägungen generell bei allen Neufestsetzungen der kommunalen Zonenordnung, die erstmals unter der Herrschaft des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes vorgenommen worden sind, die Änderungen von altrechtlich zulässigen Nutzungen entschädigungsmässig als Nicht- oder Neueinzonungen zu betrachten, so erweist sich die von den Beschwerdeführern behauptete und vom Verwaltungsgericht bestrittene materielle und formelle Bundesrechtskonformität der BZO 1963 als unerheblich. Wird davon ausgegangen, dass erst seit dem Inkrafttreten des RPG in dessen Sinn über die Zugehörigkeit eines Grundstücks zur Bauzone befunden werden kann, so ergibt sich aus entschädigungsrechtlicher Sicht, dass eine noch unter altem Recht vorgenommene Abgrenzung von Bau- und Nichtbauland den Vorschriften des RPG nicht entsprochen hat (Urteil des Bundesgerichts 1A.41/2002/1P.165/2002 vom 26. November 2002, E. 3). Insofern sind die Einwände der Beschwerdeführer unbegründet. Die Bundesrechtskonformität der BZO 1963/1976 ergibt sich entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer aber auch nicht aus dem am 5. November 1980 und damit nach Inkrafttreten des RPG erlassenen Wohnanteilplan. Dieser Wohnanteilplan hatte allein die Festlegung eines
Mindestanteils der Bruttogeschossfläche der Bauten in den damaligen Wohn- und Kernzonen zum Gegenstand. Wie die Beschwerdegegnerin zu Recht geltend macht, handelte es sich hierbei bloss um eine punktuelle Ergänzung der BZO 1963. Eine Überprüfung der gesamten Nutzungsordnung auf ihre Vereinbarkeit mit dem neuen Raumplanungsgesetz wurde damals jedoch nicht vorgenommen. Es wurde unter anderem nicht geprüft, ob Nutzungs- bzw. Schutzansprüche im Sinne von Art. 1 und 3 RPG vorhanden sind, die sich auf die Begrenzung der Bauzonen auswirken. Hierzu gehört auch das Gebot der Schonung der Landschaft; insbesondere sollen genügende Flächen geeigneten Kulturlandes sowie naturnahe Landschaften und Erholungsräume erhalten bleiben (Art. 3 Abs. 2 lit. a und d RPG; Urteil des Bundesgerichts 1A.18/2002 vom 3. September 2002, E. 2.6.1; BGE 118 Ia 151 E. 4b S. 157; 117 Ib 4 E. 3a/aa S. 7, je mit Hinweisen). Die erforderliche Anpassung an das RPG erfolgte erst mit der Gesamtrevision der BZO 1963 bzw. der gestützt darauf erlassenen BZO 1992, welche die beiden Grundstücke Kat.Nrn. 760 und 761 der Freihaltezone zuweist. Diese Zonenplanänderung stellt damit die längst erforderliche Anpassung der kommunalen Nutzungsplanung an das übergeordnete Recht dar.
3.3 Nach dem Gesagten beurteilt sich die Frage, ob eine materielle Enteignung vorliegt, somit allein danach, ob für die beiden im Rahmen der BZO 1992 nicht eingezonten Grundstücke ein Einzonungsgebot bestanden hätte.
4.
Eine Nichteinzonung löst - wie erwähnt - grundsätzlich keine Entschädigungspflicht aus. Sie trifft den Grundeigentümer nur ausnahmsweise enteignungsähnlich, etwa dann, wenn er überbaubares oder grob erschlossenes Land besitzt, das von einem gewässerschutzrechtskonformen generellen Kanalisationsprojekt erfasst wird, und wenn er für die Erschliessung und Überbauung seines Landes schon erhebliche Kosten aufgewendet hat, wobei diese Voraussetzungen in der Regel kumulativ erfüllt sein müssen. Sodann können weitere besondere Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes so gewichtig sein, dass ein Grundstück unter Umständen hätte eingezont werden müssen. Ein Einzonungsgebot kann ferner zu bejahen sein, wenn sich das fragliche Grundstück im weitgehend überbauten Gebiet (Art. 15 lit. a RPG) befindet. Auf Grund solcher Umstände lässt sich annehmen, der Eigentümer habe am massgebenden Stichtag mit hoher Wahrscheinlichkeit mit einer aus eigener Kraft realisierbaren Überbauung seines Landes rechnen dürfen (Urteil des Bundesgerichts 1A.41/2002/1P.165/2002 vom 26. No-

vember 2002, E. 4; BGE 125 II 431 E. 4a S. 434).
4.1 Das Verwaltungsgericht hat erwogen, dass das streitbetroffene Areal zwar als Baulücke bezeichnet werden könne, doch sei entscheidend, dass ihm aufgrund seiner Grösse und der topographischen Beschaffenheit eine eigenständige landschaftliche Qualität zukomme. Am erforderlichen Siedlungszusammenhang könne es auch bei Land an zentraler Lage inmitten eines überbauten Gebiets fehlen, sofern es sich dabei um eine grössere Baulücke mit landschaftlich eigenständiger Bedeutung handle. Vorliegend stünden der Zuordnung zum weitgehend überbauten Gebiet die raumplanerisch eigenständige Bedeutung des Areals als Landschaftsschutzobjekt und zugleich als Trenngebiet zwischen dem gegen den See orientierten Villenquartier und der dichten Blocküberbauung an der Waffenplatz- und Bederstrasse entgegen.
4.1.1 Dieser Auffassung stimmt die Beschwerdegegnerin im Ergebnis zu. Im Gegensatz zum Verwaltungsgericht ist sie jedoch der Meinung, dass der Bürglihügel nicht nur qualitativ, sondern auch quantitativ keine Baulücke darstelle. Soweit ersichtlich, wurde dieser Begriff in der bisherigen Rechtsprechung nicht durchwegs für gleich gelagerte Tatbestände verwendet, was zur Unterscheidung in ëigentlicheünd grössereBaulücken führte (vgl. dazu: Urteil des Bundesgerichts 1A.101/1998 vom 22. Dezember 1998, E. 3b; BGE 121 II 417 E. 5a S. 424; Pra 86/1997 Nr. 104 E. 5b S. 572, je mit Hinweisen). Danach ist von ëigentlichen Baulückendie Rede, wenn einzelne unüberbaute Parzellen, die unmittelbar an das überbaute Land grenzen, in der Regel bereits erschlossen sind und eine relativ geringe Fläche aufweisen. Die Nutzung solcher Baulücken werde vorwiegend von der sie umgebenden Überbauung geprägt; das unüberbaute Land müsse also zum geschlossenen Siedlungsbereich gehören, an der Siedlungsqualität teilhaben und von der bestehenden Überbauung so stark geprägt sein, dass sinnvollerweise nur die Aufnahme in die Bauzone in Frage komme. Demgegenüber ist von grösseren Baulückendie Rede, wenn sie in besiedeltem Gebiet der Auflockerung der
Siedlungsstrukturen, der Erhöhung der Wohnqualität durch Grünflächen sowie der Schaffung von Freizeitbereichen dienen und damit nicht von der sie umgebenden Überbauung geprägt werden, sondern eine eigenständige Funktion aufweisen. Der in diesem Zusammenhang verwendete Begriff grössere Baulückenist allerdings missverständlich, da es sich hierbei gerade nicht um (eigentliche) Baulücken handelt, die dem weitgehend überbauten Gebiet zuzurechnen sind. Zum besseren Verständnis erscheint es daher angezeigt, in solchen Fällen nicht den Begriff grössere Baulückenzu verwenden, sondern von grösseren unüberbauten Flächen im Siedlungsgebiet auszugehen. Insofern ist die bisherige Terminologie zu präzisieren.
4.1.2 Die Siedlungsqualität einer unüberbauten Fläche wird von der sie umgebenden Überbauung umso weniger beeinflusst, je grösser sie ist. Das Bundesgericht hat das Vorliegen einer Baulücke aus quantitativen Gründen bei Flächen von 1.4 ha, 2.3 ha, 5.5 ha und 12 ha verneint. Zugleich hat es aber darauf hingewiesen, dass sich die Frage nach dem Vorliegen einer Baulücke keineswegs nach rein quantitativen Kriterien beurteile. Es seien durchaus Fälle denkbar, in denen Bauten wegen ihrer Grösse oder der Art ihrer Nutzung auf ihre Umgebung einen besonders prägenden Einfluss ausübten und die planerische Festlegung auch einer grösseren Fläche weitgehend bestimmen würden (Urteil des Bundesgerichts 1P.670/1991 vom 4. Juni 1993 in: ZBl 95/1994 E. 4c S. 136).
Auf Grund der vorerwähnten Rechtsprechung dürfte der Bürglihügel mit einer der Freihaltezone zugewiesenen Fläche von 2,5 ha kaum mehr als Baulücke in Betracht fallen. Diese Frage braucht hier jedoch nicht abschliessend beurteilt zu werden, da es keinem Zweifel unterliegen kann, dass jedenfalls unter zusätzlicher Berücksichtigung des qualitativen Kriteriums von einer Baulücke keine Rede sein kann. So ist den Akten klar zu entnehmen, dass dem streitbetroffenen Areal aufgrund seiner Grösse und topographischen Beschaffenheit selbst in Anbetracht der zentralen Lage eigenständige Bedeutung zukommt. Insofern kann auf die zutreffenden Erwägungen des Verwaltungsgerichts verwiesen werden. Soweit die Beschwerdeführer gestützt auf das Statistische Jahrbuch 1998 einwenden, dass in der Stadt Zürich eine Landfläche von 2.5 ha inmitten der Stadt im Verhältnis zum Siedlungsbereich von untergeordneter Grösse sei, mag dies durchaus zutreffen. Massgebend ist jedoch nicht das Verhältnis einer Freifläche zum gesamten Siedlungsbereich einer Stadt, sondern zu seiner näheren Umgebung. Unter diesem Gesichtspunkt kann aber nicht gesagt werden, dass die der Freihaltezone zugewiesenen Parzellen der Beschwerdeführer flächenmässig nicht ins Gewicht fallen
würden. Abgesehen davon wäre - wie dargelegt - eine allein auf das Flächenmass abstellende Betrachtungsweise ohnehin allzu schematisch. Das Verwaltungsgericht hat denn auch zu Recht zusätzlich die topographische Beschaffenheit des Bürglihügels in die Beurteilung miteinbezogen.
4.1.3 Die Beschwerdeführer werfen dem Verwaltungsgericht vor, das ganze Objekt nicht differenziert betrachtet zu haben. Das streitbetroffene Areal zerfalle in verschiedene Teilbereiche, die von der anschliessenden bzw.

umgebenden Überbauung geprägt würden. Was verbleibe, sei allenfalls noch die Hügelkuppe selber, welche allerdings bereits mit dem Landgut überbaut sei und dessen Gebäudeumschwung auch auf andere Weise hätte geschont werden können. Diese Einwände der Beschwerdeführer sind ebenfalls unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat sich entgegen ihrer Behauptung auch in dieser Hinsicht mit den massgeblichen Fragen hinreichend auseinander gesetzt und dabei insbesondere auf das Urteil des Bundesgerichts 1P.70/1995 vom 14. Dezember 1995 verwiesen, das die Zuweisung der hier zur Diskussion stehenden Parzellen zur Freihaltezone zum Gegenstand hatte. Das Bundesgericht hielt darin fest (E. 3c), dass die Vorzüge eines integralen Schutzes des Bürglihügels offenkundig seien. Auch bei einer nur teilweisen und schonenden Überbauung verlöre die Erhebung ihre markante Erscheinung und ginge teilweise im Häusermeer der Stadt unter. Dadurch würde der Bürglihügel sowohl als Naturdenkmal als auch in seiner siedlungsgliedernden Funktion entwertet.
Erst recht würde seine Bedeutung als Aussichtspunkt geschmälert. Der gegenteiligen Auffassung der Beschwerdeführer kann demnach auch in diesem Punkt nicht gefolgt werden.
4.1.4 Dem Verwaltungsgericht ist somit im Ergebnis zuzustimmen, dass der Bürglihügel aufgrund seiner Grösse und topographischen Beschaffenheit bei einer gesamthaften Betrachtung als eigenständige landschaftliche Einheit in Erscheinung tritt und somit nicht dem weitgehend überbauten Gebiet zuzurechnen ist. Insofern bestand daher für die beiden Grundstücke Kat.Nrn. 760 und 761 kein Einzonungsgebot.
4.2 Die Vorinstanzen haben die Frage, ob die beiden der Freihaltezone zugewiesenen Grundstücke der Beschwerdeführer am massgeblichen Stichtag im Wesentlichen erschlossen waren, nicht näher geprüft, weil es für einen Entschädigungsanspruch aus materieller Enteignung an der kumulativen Voraussetzung des erheblichen Kostenaufwandes für die Erschliessung und geplante Überbauung fehle. Die Beschwerdeführer wenden dagegen ein, sie hätten die Garagen am Felsenkellerweg statisch derart dimensioniert, dass später darauf Einfamilienhäuser errichtet werden könnten. Die dadurch entstandenen Mehrkosten von Fr. 250'000.– seien entschädigungspflichtig. Die weiteren noch vor den Vorinstanzen behaupteten Investitionskosten von ca. Fr. 6'500'000.– für das 1986/87 erstellte Gebäude Bederstrasse 77 auf Kat.Nr. 3534 sowie von Fr. 341'416.– für Projektierungsstudien zur Überbauung des Bürgli machen die Beschwerdeführer im vorliegenden Beschwerdeverfahren nicht mehr geltend. Darauf ist daher nicht weiter einzugehen.
4.2.1 Das Verwaltungsgericht hat zu den beim Bau der Garagen angeblich entstandenen Mehrkosten von Fr. 250'000.– ausgeführt, dass der pauschale Hinweis der Beschwerdeführer nicht ausreiche, um von nutzlos gewordenen Investitionen in der geltend gemachten Höhe auszugehen. Ob und inwieweit es sich bei diesen Kosten tatsächlich um einen Mehraufwand handle, der hätte vermieden werden können, wenn bei der Erstellung der Garagen von der Festsetzung der Freihaltezone ausgegangen worden wäre, werde nicht im Einzelnen dargetan. Im Übrigen hätten die Beschwerdeführer der Feststellung der Schätzungskommission nicht widersprochen, wonach die behaupteten Mehrkosten nicht im Zusammenhang mit einem konkreten Bauvorhaben für das streitbetroffene Areal stünden.
4.2.2 Die von den Beschwerdeführern dagegen erhobenen Einwände sind unbegründet. Ihre Behauptung über den Mehraufwand von Fr. 250'000.– haben sie nicht unter Beweis gestellt. Sie haben es insbesondere unterlassen, die damals bewilligten Baupläne sowie die statischen Berechnungen und die Baukostenabrechnungen ins Recht zu legen. Auch wenn sich das Verfahren bei Rekursen in Enteignungssachen nach den Bestimmungen über die Beschwerde gemäss dem Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich vom 24. Mai 1958 (VRG) richtet und daher die Untersuchungsmaxime gilt, entbindet dies die Verfahrensbeteiligten nicht, den massgeblichen Sachverhalt in den Rechtsschriften darzustellen, die Beweisurkunden soweit möglich ins Recht zu legen und Beweisbegehren zu stellen (vgl. dazu Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Auflage, Zürich 1999, § 41 N. 38 ff., § 60 N. 1; RB 1998 Nr. 44, 2001 Nr. 25). Diesen Anforderungen genügte die Rekursschrift der Beschwerdeführer an das Verwaltungsgericht im hier interessierenden Punkt offensichtlich nicht. Soweit sie nun im bundesgerichtlichen Verfahren einen Augenschein oder eine Expertise zwecks Überprüfung der Plausibilität der geltend
gemachten Mehrkosten anbegehren, handelt es sich um Beweisanträge, die vor Verwaltungsgericht nicht erhoben wurden und demnach neu sind. Sie sind, wo - wie hier - eine richterliche Behörde als Vorinstanz entschieden hat, nur zulässig, wenn der Sachverhalt auf offensichtlich unrichtigen, unvollständigen oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen getroffenen Feststellungen beruht (Art. 105 Abs. 2 OG; BGE 121 II 97 E. 1c S. 99 f. mit Hinweisen; vgl. zudem vorne E. 1.3). Derartiges bringen die Beschwerdeführer jedoch nicht vor und ist auch nicht ersichtlich, so dass ihren Beweisanträgen schon aus diesem Grunde nicht entsprochen werden kann.

4.2.3 Im Übrigen geben die vorliegenden Akten für die Beurteilung der geltend gemachten Mehrkosten hinreichenden Aufschluss. So ist dem Plan Ärealüberbauung Bürgli Zürichvom 23. Juni/31. August 1995 zu entnehmen, dass die bestehenden Garagen am Felsenkellerweg durch die dort vorgesehenen Bauten gar nicht tangiert werden, wobei hinzu kommt, dass es sich bei diesen geplanten Bauten auch nicht um Einfamilienhäuser handelt (vgl. Plan act. II/10.25/1 sowie Bebauungsstudien A und B 31. August 1995, act. II/10.24 und II/10.25). Der von den Beschwerdeführern geltend gemachte Grund für den angeblichen Mehraufwand beim Bau der Garagen erweist sich somit jedenfalls gestützt auf diese Urkunden als unzutreffend. Sollten die Beschwerdeführer jedoch früher einmal die Absicht gehabt haben, auf dem bestehenden Garagengebäude Einfamilienhäuser zu erstellen und haben sie in der Folge gemäss ihren Bebauungsstudien 1995 von sich aus von diesem Vorhaben abgesehen, so fehlt es entschädigungsrechtlich bereits am Kausalzusammenhang zwischen dem geltend gemachten Mehraufwand für die statische Dimensionierung der Garagen und der zuletzt aktuellen Überbauungsabsicht. Abgesehen davon ist der angebliche Mehraufwand von Fr. 250'000.– auch nicht
nachvollziehbar, nachdem sich der Wert des Garagengebäudes gemäss Schätzung der Gebäudeversicherung 1994 bloss auf Fr. 180'000.– beläuft (vgl. act. 9/II/6.2). Es ist daher auch unter diesen Gesichtspunkten nicht ersichtlich, inwiefern ein Augenschein oder eine Expertise zu neuen, in entschädigungsrechtlicher Hinsicht massgebenden Erkenntnissen führen könnten.
4.2.4 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die behaupteten Mehrkosten von Fr. 250'000.– beim Bau der Garagen nicht ausgewiesen sind und das Verwaltungsgericht daher den geltend gemachten Entschädigungsanspruch der Beschwerdeführer zu Recht verneint hat.
4.3 Die Beschwerdeführer bringen des Weiteren vor, das Bundesgericht setze für einen enteignungsähnlichen Eingriff nur ïn der Regelvoraus, dass bei grob erschlossenem Land kumulativ auch erhebliche Investitionskosten getätigt worden seien. Sei das Land - wie hier - seit Jahrzehnten vollständig erschlossen, könne dem Grundeigentümer eine Entschädigung nicht verweigert werden, nur weil nicht er bzw. seine Rechtsvorgänger selbst für die Erschliessung erhebliche Kosten aufgewendet hätten. Soweit die Beschwerdeführer darin einen Ausnahmetatbestand sehen, kann ihnen nicht gefolgt werden. Der Eigentümer besitzt grundsätzlich keinen Rechtsanspruch auf Einweisung seines Landes in eine Bauzone, auch nicht, wenn er erschlossenes oder erschliessbares Land besitzt (BGE 122 II E. 6a S. 333). Besondere Gründe, die eine davon abweichende Behandlung rechtfertigen würden, sind hier nicht gegeben. Soweit sich die Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang auf eine Vertrauensposition berufen, verkennen sie, dass eine solche nicht bereits durch das Vorliegen von grob erschlossenem Land begründet wird.
4.4 Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer wurde auch mit Erlass des Wohnanteilplans am 5. November 1980 keine Vertrauensposition in dem Sinne geschaffen, dass das Land dereinst entsprechend überbaut werden könne. Wie erwähnt (vorne E. 3.2), handelte es sich hierbei bloss um eine punktuelle Ergänzung der BZO 1963, ohne dass diese auf ihre Vereinbarkeit mit dem am 1. Januar 1980 in Kraft getretenen Raumplanungsgesetz überprüft worden wäre. Die Beschwerdeführer konnten daher auf die Rechtsbeständigkeit des Wohnanteilplans so wenig vertrauen wie auf die BZO 1963. Nichts anderes ergibt sich bei einer Gesamtschau der von den Beschwerdeführern zusätzlich vorgebrachten Umstände: Weder die Zugehörigkeit zu einer (nicht RPG-konformen) Bauzone, die Durchführung eines rechtskräftigen Quartierplanverfahrens vor hundert Jahren, der Nichteinbezug in eine Bauverbotszone bei Erlass der BZO 1946 noch die Nichtunterstellung der Bürglihäuser unter Denkmalschutz sind geeignet, ein Einzonungsgebot zu begründen. Ebenso verhält es sich, soweit sich die Beschwerdeführer auf die geleisteten Meteorwassergebühren sowie auf die auf dem Baulandwert erhobenen Erbschafts- und Schenkungssteuern 1977 berufen (vgl. dazu BGE 115 Ia 350 E. 3 f/cc S. 356).
Nichts zu ihren Gunsten abzuleiten vermögen die Beschwerdeführer schliesslich daraus, dass der Antrag des städtischen Hochbauamts und des Stadtrats im Zusammenhang mit der Schaffung der BZO 1992 nicht eine derart weitgehende Zuweisung der Flächen der Parzellen Nrn. 760 und 761 in die Freihaltezone vorsah, wie sie in der Folge vom Gemeinderat beschlossen und vom Souverän angenommen wurde. Wie das Bundesgericht im Entscheid 1P.70/1995 vom 14. Dezember 1995, der die Zuweisung der beiden Parzellen zur Freihaltezone zum Gegenstand hatte, ausführte, wiesen die städtischen Behörden bei einer Besprechung mit den Beschwerdeführern darauf hin, dass der Entscheid, ob die Freihaltezone gemäss dem aufgelegten Entwurf oder in anderen Dimensionen festgesetzt werde, dem Gemeinderat - dem städtischen Parlament - obliege (E. 2a des zitierten Urteils). Von einem vertrauensbegründenden, auf Einzonung der Parzellen Nrn. 760 und 761 gerichteten Verhalten durch die Behörden kann demnach auch im Vorfeld der BZO 1992 nicht die Rede sein.
4.5 Die Beschwerdeführer machen geltend, mit der Zuweisung der Parzellen Nrn. 760 und 761 in die Frei-

haltezone werde ihnen ein Sonderopfer auferlegt. Die gegenteilige Auffassung des Verwaltungsgerichts sei unhaltbar. Soweit es sich hierbei auf die von der Stadt Zürich in ihrer Rekursantwort angeführten Beispiele abgestützt habe, sei ihr Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt worden. Dasselbe treffe auch hinsichtlich des von den Beschwerdeführern in ihrer Klageschrift erwähnten Grundstücks zwischen Krähbühl- und Forsterstrasse in Zürich-Fluntern (Tobler-Villa) zu. Schliesslich wird geltend gemacht, die von der Stadt Zürich erwähnten Beispiele seien mit dem vorliegenden Fall auch nicht vergleichbar.

4.5.1 Soweit die Beschwerdeführer eine Verletzung des rechtliches Gehörs rügen, ist ihr Einwand unbegründet. In ihrer Rekursschrift verlangten sie, die Rekursgegnerin sei durch das Verwaltungsgericht anzuhalten, stadtzürcherische Fälle mit vergleichbarer Grösse der Vermögenszerstörung durch Zuweisung von altem Bauland zur Freihaltezone zu nennen. Dass die Stadt Zürich daraufhin in ihrer Rekursantwort verschiedene Beispiele anführte, kann die Beschwerdeführer daher nicht überraschend getroffen haben. Zudem wurde ihnen die Rekursantwort am 3. Dezember 2002 zugestellt (vgl. act. 14 S. 1 [Stempel]), so dass sie die dort von der Rekursgegnerin angeführten Beispiele zur Kenntnis nehmen konnten. Ein allgemeiner Anspruch auf einen zweiten Schriftenwechsel lässt sich aus Art. 29 Abs. 2 BV nicht ableiten. Es steht grundsätzlich im pflichtgemässen Ermessen der Rekursinstanz, ob sie einen zweiten Schriftenwechsel von sich aus oder auf Antrag von Verfahrensbeteiligten anordnen will (Kölz/Bosshart/Röhl, a.a.O., § 26 N. 34 f.). Auch wenn das Verwaltungsgericht vermerkt hat, ein zweiter Schriftenwechsel sei nicht angeordnet worden und allfällige weitere Angaben würden aus dem Recht gewiesen, hätten sich die Beschwerdeführer in Kenntnis der
Rekursantwort gegen das darin Vorgebrachte wehren und die Möglichkeit einer Stellungnahme anbegehren können (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1P.673/2002 vom 20. Februar 2003, E. 2.4). Nachdem sie dies unterlassen haben, berufen sie sich zu Unrecht auf eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör. Eine Verletzung dieses Grundrechts liegt sodann auch nicht vor, weil das Verwaltungsgericht in seinem Entscheid nicht ausdrücklich auf den in der Rekurseingabe der Beschwerdeführer genannten Fall T̈obler-VillaB̈ezug genommen hat, welcher nach ihrer Auffassung mit dem Bürglihügel vergleichbar sein soll und im Gegensatz dazu nicht der Freihaltezone zugewiesen worden sei. Das rechtliche Gehör ist nicht bereits dadurch verletzt, dass sich die urteilende Behörde nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinander setzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken (vgl. BGE 126 I 97 E. 2b S. 102; 124 II 146 E. 2a S. 149; 124 V 180 E. 1a S. 181; 123 I 31 E. 2c S. 34; 121 I 54 E. 2c S. 57; Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Auflage, Zürich 1998, Rz. 355 S. 128). Wie das
Verwaltungsgericht in seinen allgemeinen und damit auch auf den Fall T̈obler-Villaẍutreffenden Ausführungen bemerkt hat, ist allein die Grösse kein geeignetes Kriterium für die Frage der rechtsgleichen Behandlung. Dasselbe trifft auch zu, soweit die Beschwerdeführer zusätzlich geltend machen, das Areal der T̈obler-Villaśei auch als Aussichtspunkt, zur Auflockerung des Quartiers und als biologischer Trittstein geeignet und trotzdem nicht der Freihaltezone zugewiesen worden. Sie übersehen dabei, dass diesem Areal selbst bei Zutreffen dieser Eigenschaften offensichtlich nicht die Bedeutung des Bürglihügels als Naturschutzobjekt zukommt. Jedenfalls machen die Beschwerdeführer weder geltend noch lässt sich den Akten entnehmen, dass auch das Areal der T̈obler-Villaëines integralen Schutzes bedarf, wie dies beim Bürglihügel (vgl. vorne E. 4.1.4) der Fall ist. Ist somit davon auszugehen, dass diese beiden Gebiete im Vorneherein nicht vergleichbar sind, brauchte sich das Verwaltungsgericht damit auch nicht speziell auseinander zu setzen.

4.5.2 Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts wird eine materielle Enteignung nicht nur bei einem besonders schweren Eingriff angenommen, sondern auch bei einem weniger weit gehenden, falls einzelne Personen so betroffen werden, dass ihr Opfer gegenüber der Allgemeinheit unzumutbar erschiene und es mit der Rechtsgleichheit unvereinbar wäre, wenn hierfür keine Entschädigung geleistet würde (so genanntes Sonderopfer). Der Unterschied des Sonderopfers zum n̈ormalenT̈atbestand der materiellen Enteignung liegt allein in der geringeren Intensität und in der Singularität des Eingriffs. Dagegen wird in beiden Fällen für eine Enteignung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 RPG vorausgesetzt, dass im fraglichen Zeitpunkt eine dem Bundesrecht entsprechende raumplanerische Grundordnung galt, welche dem Grundeigentümer ohne Eingriff gestattet hätte, die bestehende Nutzung seines Grundstücks uneingeschränkt weiterzuführen oder dieses aus eigener Kraft in naher Zukunft besser zu nutzen. Das heisst mit anderen Worten, dass die Nichteinzonung eines Grundstücks, für welches kein Einzonungsgebot bestand, gar keinen Sonderopfer-Tatbestand bilden kann. Vielmehr fallen als raumplanerische Massnahmen, die ein Sonderopfer bewirken können, vor allem Umzonungen
oder andere Nutzungsbeschränkungen in Betracht (Urteil des Bundesgerichts 1A.256/1997 vom 22. Oktober

1998, in: ZBl 100/1999 E. 6 S. 591; vgl. dazu auch BGE 123 II 481 E. 6a und b S. 487 f.; 121 II 417 E. 4a und b S. 423 f.; 119 Ib 124 E. 2b S. 128).

Wie darlegt, sind vorliegend keine Umstände ersichtlich, die eine Einzonung des Bürglihügels bzw. der Parzellen Nrn. 760 und 761 geboten hätten. Daran vermögen auch die von der Stadt Zürich vorgebrachten und von den Beschwerdeführern kritisierten Beispiele über verschiedene der Freihaltezone zugewiesenen Flächen nichts zu ändern. Den Beschwerdeführern steht demnach auch unter dem Aspekt des Sonderopfers kein Entschädigungsanspruch zu.

5.

Nach dem Gesagten erweist sich die Beschwerde somit in sämtlichen Punkten als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist, soweit darauf eingetreten werden kann.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens tragen die Beschwerdeführer die Gerichtskosten (Art. 156 Abs. 1 OG). Obsiegenden Behörden wird im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde in der Regel keine Parteientschädigung zugesprochen (Art. 159 Abs. 2 OG). Es besteht kein Grund, im vorliegenden Fall von dieser Regel abzuweichen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 40’000.– wird den Beschwerdeführern auferlegt.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Staat Zürich und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, sowie dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 4. November 2003

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: