

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VR.2022.00002 vom 14. März 2024

ZH Verwaltungsgericht, 2024-03-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VR.2022.00002

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VR.2022.00002 du 14 mars 2024

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VR.2022.00002 del 14 marzo 2024

Regeste

Heimschlag bei materieller Enteignung | [Umstritten ist, ob die Unterschutzstellung einer Liegenschaft eine materielle Enteignung bewirkte, welche die Grundeigentümerschaft zur Ausübung des Heimschlagrechts berechtigt.] Legitimation des Gemeinwesens als Expropriant zur Anfechtung der ihm auferlegten Kosten des Schätzungsverfahrens bejaht (E. 1.3). Bei Denkmalschutzmassnahmen, die lediglich die Verminderung der baulichen Nutzung und nicht deren vollständige Aufhebung zur Folge haben, nimmt das Bundesgericht einen entschädigungspflichtigen Entzug von wesentlichen Eigentumsbefugnissen nur dort an, wo die Massnahme eine bestimmungsgemässe, wirtschaftlich sinnvolle und gute Nutzung der Liegenschaft verunmöglicht. Als wirtschaftlich sinnvoll werden dabei allgemein solche Nutzungen erachtet, die sich am bisherigen Zustand orientieren; auf eine Rendite, wie sie bei bestmöglicher Verwertung des Eigentums unter dem alten Rechtszustand möglich gewesen wäre, kommt es nicht an (E. 4.2). Allgemeines zu Ausnützungsübertragung und Nutzungstransfer (E. 6.6.2 Abs. 1). Falls die Grundeigentümerschaft auf jegliche Erweiterung der unter Schutz gestellten Liegenschaft verzichtete, liessen sich rund 3'577 m³ Baumasse auf andere Grundstücke übertragen; einem solchen Nutzungstransfer wäre ein Wertzuwachs von mindestens Fr. 4'328'170.- zuzumessen (E. 6.6.2 Abs. 3). Die Einpreisung des aus dem Nutzungstransfer erwachsenden Wertanteils in die Bewertung der unter Schutz gestellten Liegenschaft setzt voraus, dass eine Ausnützungsübertragung innert nützlicher Frist objektiv realisierbar erscheint. Dies ist hier nicht der Fall. Angesichts der ausserordentlichen Grösse und des substanziellen Werts der Nutzungsreserve kann indes die grundsätzliche Möglichkeit einer Ausnützungsübertragung im Rahmen der Gesamtwürdigung mitberücksichtigt werden, anhand welcher darüber zu entscheiden ist, ob der mit der Unterschutzstellung verbundene Eingriff in die Rechtspositionen der Grundeigentümerschaft eine materielle Enteignung darstellt (E. 6.6.2 Abs. 4). Dem streitbetroffenen Grundstück käme ohne Unterschutzstellung ein Verkehrswert von Fr. 18'410'000.- zu; mit Schutzmassnahme ist der Verkehrswert der Liegenschaft unter Berücksichtigung eines als realisierbar zu wertenden Erweiterungsbaus auf Fr. 10'200'000.- zu schätzen. Die Unterschutzstellung bewirkt mithin einen Wertverlust von Fr. 8'210'000.- bzw. von 44,6 % (E. 6.6.6). Vorliegend steht ausser Frage, dass die streitbetroffene Liegenschaft auch nach der Unterschutzstellung als ausgesprochen attraktive Wohnliegenschaft zu würdigen ist und weiterhin wirtschaftlich sinnvoll genutzt werden kann. Unter Berücksichtigung aller Umstände erweist sich der Tatbestand der materiellen Enteignung als (noch) nicht erfüllt (E. 6.8). Abweisung der vereinigten Rekurse.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VR.2022.00002 VR.2022.00003 Urteil der 3. Kammer vom 14. März 2024
Mitwirkend: Abteilungspräsident André Moser (Vorsitz), Verwaltungsrichter Daniel Schweikert, Ersatzrichter Christian Mäder, Gerichtsschreiberin Eva Heierle. In Sachen Erbegemeinschaft A, bestehend aus: 1. B, 2. C, 3. D, 4. E, 5. F, 6. G, 7. H, 8. I, 9. J, alle vertreten durch den Willensvollstrecker RA K, Rekurrentschaft (I) und Rekursgegnerschaft (II), gegen Kanton Zürich, vertreten durch die Baudirektion, vertreten durch RA L, Rekursgegner (I) und Rekurrent (II), betreffend Heimschlag bei materieller Enteignung, hat sich ergeben: I. A war Eigentümerin des Grundstücks Kat.-Nr. 01 an der M-Strasse 02 in N. Die Parzelle mit einer Fläche von 4'250 m² liegt gemäss kommunaler Bau- und Zonenordnung (BZO) in der Zone W2/1.3. In den Jahren 1961/1962 erstellte Architekt S dort für die Familie O eine eingeschossige Villa mit Atrium (Villa O; Vers.-Nr. 03). Mit Verfügung vom 28. Dezember 1992 nahm die Direktion der öffentlichen Bauten des Kantons Zürich (heute: Baudirektion) das Gebäude in das Inventar der Denkmalschutzobjekte von überkommunaler Bedeutung auf. Nachdem P als damaliger Eigentümer am 17. Mai 2017 ein Provokationsbegehren eingereicht hatte, stellte die Baudirektion die Liegenschaft mit Verfügung vom 23. Oktober 2018 in weitem Umfang unter Schutz. II. Daraufhin machte A als spätere Eigentümerin mit Eingabe vom 10. Juli 2019 an den Regierungsrat geltend, dass die Schutzverfügung eine materielle Enteignung darstelle und erklärte deswegen gestützt auf § 214 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG; LS 700.1) den Heimschlag. Nachdem die Baudirektion weitere Abklärungen vorgenommen hatte, ersuchte sie am 15. Mai 2020 die Schätzungskommission II um Einleitung des Schätzungsverfahrens. Die Schätzungskommission II führte einen doppelten Schriftenwechsel und am 19. Mai 2021 einen Augenschein durch. Während sich der Kanton Zürich auf den Standpunkt stellte, dass der Grundeigentümerin kein Entschädigungsanspruch zustehe, erachtete diese den Tatbestand der materiellen Enteignung als erfüllt und bezifferte die geforderte Vergütung auf Fr. 21'500'000.-. Mit Entscheid vom 28. Juni 2022 erkannte die Schätzungskommission II, dass die mit Verfügung der Baudirektion vom 23. Oktober 2018 erfolgte Unterschutzstellung des Grundstücks Kat.-Nr. 01 keine materielle Enteignung bewirkt habe (Dispositivziffer 1). Dementsprechend wurde der Antrag von A auf Heimschlag der Liegenschaft an den Kanton Zürich abgewiesen (Dispositivziffer 2). Die Kosten des Schätzungsverfahrens von Fr. 23'096.35 wurden dem Kanton Zürich auferlegt (Dispositivziffer 3). III. A. Gegen den am 1. Juli 2022 zugestellten Schätzungsentscheid meldete A am 11. Juli 2022 Rekurs beim Verwaltungsgericht an (VR.2022.00002). Nachdem das Gericht Frist zur Begründung angesetzt hatte, liess sie am 19. August 2022, vertreten durch Rechtsanwalt K, Folgendes beantragen: "1. Ziffern 1 und 2 des Entscheids vom 28. Juni 2022 der Schätzungskommission [...] seien aufzuheben. 2. Es sei festzustellen, dass die durch die Verfügung der Baudirektion [...] vom 23. Oktober 2018 erfolgte Unterschutzstellung der Liegenschaft [...] Kat.-Nr. 01 eine materielle Enteignung bewirkt. 3. Der Rekursgegner sei zu verpflichten, die Liegenschaft [...] Kat.-Nr. 01 als Folge der Ausübung des Heimschlagsrechts für eine Entschädigung von CHF 21'250'000 von der Rekurrentin zu übernehmen. 4. Die Entschädigung von CHF 21'250'000 sei mit 1,410% p.a. seit dem 10. Juli 2019 zu verzinsen. 5. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen, zzgl. MWST zu Lasten des Rekursgegners. Prozessuale Anträge: 1. Eventualiter sei ein Gutachten zum Kaufpreis einzuholen, welchen eine vermögende Privatperson für die Liegenschaft [...] Kat.-Nr. 01 als Baulandparzelle zahlen würde. 2.

Eventualiter sei auf der Liegenschaft [...] Kat.-Nr. 01 ein Augenschein vorzunehmen." Mit Rekursantwort vom 11. Oktober 2022 liess der Kanton Zürich die Abweisung des Rekurses unter Zusprechung einer Parteientschädigung beantragen, soweit darauf einzutreten sei. Mit Replik vom 26. Oktober 2022 und Duplik vom 12. Dezember 2022 hielten die Parteien an ihren Anträgen fest. B. Am 19. August 2022 hatte auch der Kanton Zürich Rekurs beim Verwaltungsgericht anmelden (VR.2022.00003) und nach gerichtlicher Fristansetzung am 29. August 2022 beantragen lassen, dass in Aufhebung von Dispositivziffer 3 des Schätzungsentscheids die Kosten des Schätzungsverfahrens A aufzuerlegen seien. Am 8. September 2022 liess A die Abweisung des Rekurses unter Zusprechung einer Parteientschädigung beantragen. Mit Replik vom 7. November 2022 und Duplik vom 12. Dezember 2022 hielten die Parteien an ihren Anträgen fest. Zuvor hatte der Abteilungspräsident die beiden Verfahren VR.2022.00002 und VR.2022.00003 mit Verfügung vom 31. August 2022 vereinigt. Am 27. Februar 2024 setzte Rechtsanwalt K das Verwaltungsgericht darüber in Kenntnis, dass A am 1. Dezember 2023 verstorben sei und er als ihr Willensvollstrecker fungiere; die Erbinnen und Erben hätten entschieden, die Rekurse unverändert fortzuführen. Das Rubrum wurde entsprechend angepasst. Auf die Erwägungen des Schätzungsentscheids und die Parteivorbringen ist, soweit wesentlich, in den nachfolgenden Urteilsgründen zurückzukommen. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der vorliegenden Rekurse nach § 46 Abs. 1 des Gesetzes betreffend die Abtretung von Privaterechten vom 30. November 1879 (in der Fassung vom 8. Juni 1997 [AbtrG; LS 781]) zuständig. 1.2 Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind und die vor der Vorinstanz vollumfänglich unterlegene Rekurrentenschaft I gestützt auf § 46 Abs. 2 AbtrG in Verbindung mit § 21 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) zur Anfechtung des Entscheids der Schätzungskommission II offenkundig legitimiert ist, ist auf den von ihr erhobenen Rekurs (VR.2022.00002) einzutreten. 1.3 Nach § 46 Abs. 1 AbtrG ist nebst dem Abtretungs- oder Beitragspflichtigen auch der Expropriant zum Rekurs an das Verwaltungsgericht gegen Entscheide der Schätzungskommission legitimiert. Aufgrund der genannten spezialgesetzlichen Legitimationsbestimmung ist (auch) der Rekurrent II grundsätzlich rekursberechtigt. Zu prüfen ist indes, ob die Legitimation des Kantons als Expropriant gestützt auf die erwähnte Bestimmung auch dann voraussetzungslos zu bejahen ist, wenn er sich – wie hier – nicht gegen eine von ihm auszurichtende Enteignungsschädigung zur Wehr setzt (vgl. dazu BGE 138 II 506 E. 2.1.2 unter Hinweis auf BGE 103 Ib 210 E. 1f; Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 21 N. 103), sondern lediglich die ihn (einzig) belastende Überbürdung der Kosten des Schätzungsverfahrens beanstandet. Bejaht wird die Legitimation des Gemeinwesens in Enteignungssachen damit, dass es dabei um finanzielle Leistungen aus Rechtsverhältnissen geht, die zwar öffentlich-rechtlich geregelt sind, aber Analogien haben zu entsprechenden privatrechtlichen Instituten (BGE 141 II 161 E. 2.3 S. 166; 138 II 506 E. 2.3 S. 511). Demgegenüber verneinen sowohl das Bundes- wie auch das Verwaltungsgericht im Allgemeinen die Legitimation des Gemeinwesens, wenn ihm in Beschwerdeentscheiden gegen seine Verfügungen Verfahrens- oder Parteikosten auferlegt werden und (einzig) diese Nebenfolgenregelung von ihm angefochten wird (BGE 134 II 45 E. 2.2.2; 133 II 400 E. 2.4.2; VGr, 12. April 2019, VB.2019.00035, E. 2.3; 8. April 2021, VB.2020.00764, E. 4.3). Vorliegend gilt es neben der Art der im Streit liegenden Materie (Enteignungsrecht) auch die Besonderheiten des (Schätzungs-)Verfahrens zu

berücksichtigen: Nach § 46 Abs. 1 AbtrG steht gegen den mangels Verfügungskompetenz des Exproprianten im Rahmen eines Klageverfahrens ergehenden Entscheid der Schätzungskommission ein besonderes, als Rekurs bezeichnetes Rechtsmittel an das Verwaltungsgericht offen. Führt der Expropriant gegen einen solchen Entscheid Rekurs, verteidigt er mithin nicht einfach seine Verfügung, sondern geht er gegen ein im Rahmen der ursprünglichen Verwaltungsrechtspflege ergangenes Urteil vor, an welchem er als Kläger und damit als Partei im engeren Sinn beteiligt war. Bereits dies liesse Asymmetrien im Rechtsschutz (im Verhältnis Kläger – Beklagte bzw. innerhalb verschiedener Gruppen von Exproprianten, zu welchen auch nichtstaatliche Akteure gehören können) als problematisch erscheinen. Hinzu kommt, dass der Abtretungsgesetzgeber bezüglich Verteilung der Kosten des Schätzungsverfahrens mit § 63 Abs. 1 AbtrG eine besondere Regelung getroffen hat, indem es den Exproprianten – vorbehaltlich besonderer Umstände – unbesehen der Parteianträge und damit des Obsiegens oder Unterliegens im Schätzungsverfahren zur Kostentragung verpflichtet. Infolgedessen wären die Kostenfolgen und namentlich auch die von der Schätzungskommission festgesetzte Kostenhöhe in der überwiegenden Zahl der Fälle gar nicht überprüfbar, was namentlich mit Blick darauf, dass Schätzungsverfahren nicht selten mit hohen (Gutachtens-)Kosten verbunden sind und zudem für eine einheitliche (Kosten-)Praxis unter den vier Schätzungskommissionen nicht gesorgt werden könnte, nicht sachgerecht erschiene. Entsprechend ist § 46 Abs. 1 AbtrG dahingehend auszulegen, dass die Exproprianten (auch) zum Rekurs gegen die ihnen auferlegten Kosten des Schätzungsverfahrens berechtigt sind und ihre Legitimation nicht von der Erfüllung zusätzlicher Anforderungen abhängt, wie sie § 21 Abs. 2 VRG für das rechtsmittelführende Gemeinwesen im (ordentlichen) Rekursverfahren vorsieht. Daran ändert nichts, dass das Verwaltungsgericht gemäss § 46 Abs. 2 AbtrG über den (spezialgesetzlichen) Rekurs nach den Bestimmungen über die Verwaltungsrechtspflege entscheidet, wird damit doch bloss die ergänzend anwendbare Verfahrensordnung benannt; verfahrensrechtliche Sondernormen des Abtretungsgesetzes, wie sie § 46 Abs. 1 AbtrG vorsieht, bleiben jedoch vorbehalten (vgl. generell zum Verhältnis von § 21 VRG zu den Sonderbestimmungen über die Rechtsmittellegitimation Weisung des Regierungsrats zum Gesetz über die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts vom 29. April 2009, ABl 2009, 847 ff., 963). Anzumerken bleibt, dass auch Entscheide der Eidgenössischen Schätzungskommission vom Enteigner im Kostenpunkt angefochten werden können (vgl. etwa BVGer, 20. Dezember 2012, A-6471/2010, E. 1.2 zur Rechtsmittellegitimation nach Art. 78 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1930 über die Enteignung [EntG; SR 711]). Der Rekurrent II hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist durch die ihm mit Entscheid der Schätzungskommission II vom 28. Juni 2022 auferlegte Pflicht zur Bezahlung der vorinstanzlichen Verfahrenskosten von rund Fr. 23'000.- materiell beschwert, weshalb er nach dem Gesagten zum Rekurs legitimiert ist. Weil auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist (auch) auf den Rekurs im Verfahren VR.2022.00003 einzutreten.

1.4 Das Verfahren richtet sich nach den Bestimmungen über die Beschwerde. Gemäss § 50 Abs. 1 VRG überprüft das Verwaltungsgericht den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin; die Kontrolle der Angemessenheit einer Anordnung ist ihm unter Vorbehalt hier nicht eingreifender Ausnahmen verwehrt (Abs. 2). Im Rechtsmittelverfahren gegen den Schätzungsentscheid ist nach Sinn und Zweck des vorangegangenen Schätzungsverfahrens lediglich zu prüfen, ob die Schätzung auf zutreffender Rechtsgrundlage beruhe, insbesondere ob die von der Kommission gewählte Schätzungsmethode mit der gesetzlichen Regelung vereinbar ist;

ferner ist zu klären, ob bezüglich der streitbetroffenen Grundstücke alle für die Schätzung wesentlichen Umstände berücksichtigt wurden. Nicht zu überprüfen ist hingegen die Angemessenheit des Schätzungsentscheids (VGr, 10. November 2022, VR.2021.00002, E. 2 mit Hinweisen; Bertschi, Vorbemerkungen zu §§ 32–86 N. 10; Tobias Jaag/Markus Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. A., Zürich/Basel/Genf 2019, Rz. 2128 und 3642). 2. 2.1 Die Rekurrentenschaft I beantragt die Durchführung eines Augenscheins. Ein solcher dient der Feststellung des für die Entscheidung wesentlichen Sachverhalts und erübrigt sich, wenn dieser aus den Akten hinreichend ersichtlich ist (Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 7 N. 79). Letzteres ist vorliegend der Fall, weshalb auf die Durchführung eines Augenscheins zu verzichten ist. Im Übrigen darf sich das Verwaltungsgericht auf die von der Schätzungskommission II anlässlich ihres Lokaltermins vom 19. Mai 2021 gewonnen Erkenntnisse stützen (RB 1995 Nr. 12 = BEZ 1995 Nr. 32). 2.2 Wie sich aus den nachfolgenden Erwägungen ergibt, ist das Verfahren spruchreif. Bei den Schätzungskommissionen, die kraft § 34 AbtrG vom Verwaltungsgericht auf die Dauer von drei Jahren gewählt werden, handelt es sich um Fachgerichte, deren Hauptaufgabe darin besteht, über finanzielle Ansprüche im Zusammenhang mit dem Enteignungsverfahren zu entscheiden (Jürg Bosshart/Martin Bertschi, Kommentar VRG, § 19b N. 91). Entgegen dem Antrag der Rekurrentenschaft I ist daher ein Gutachten eines Schätzungsexperten entbehrlich (vgl. auch VGr, 10. November 2022, VR.2021.00002 und VB.2021.00003, E. 3.4).

E. 3.1

Die Verfügung vom 23. Oktober 2018 bestimmt Folgendes: "I. Das Gebäude Vers.-Nr. 03 auf dem Grundstück Kat.-Nr. 01 in N ist mitsamt seiner Umgebung ein Schutzobjekt im Sinne von § 203 Abs. 1 lit. c und f [...] PBG und wird gemäss § 205 PBG unter Schutz gestellt. Das Gebäude Vers.-Nr. 03 darf nicht abgebrochen werden. Die jeweilige Eigentümerschaft darf an der Liegenschaft ohne vorgängige Zustimmung der Baudirektion [...] keine baulichen Veränderungen vornehmen und keine Unterhaltsarbeiten ausführen, welche die äussere Wirkung des Gebäudes berühren oder dessen Zeugenwert beeinträchtigen könnten. II. Im Einzelnen wird die Villa O, Vers.-Nr. 03 [...] unter Vorbehalt von Dispositiv III wie folgt unter Schutz gestellt (Schutzumfang):
Gebäudeäusseres – Zu erhalten sind: - Die unverputzten Sichtbetonfassaden mit den zurückversetzten Fensternischen. - Das Flachdach. - Die bauzeitliche Eingangstüre sowie die Materialität (Holz) und Gliederung der Fenster. - Das Atrium im Zentrum des Gebäudes. - Die tief ins Haus gezogene Loggia. Gebäudeinneres – Zu erhalten sind: - Die konstruktive Gebäudestruktur mit den tragenden Wänden und Decken. - Die Grundrissstruktur. - Die sich aus dem Innenraum in den Aussenraum ziehende Wand zwischen Garage und Schlafzimmer. - Die um das Atrium angeordneten Räume. - Die verwendeten Materialien. - Die noch vorhandenen Ausstattungselemente, namentlich der Kamin im Wohnzimmer, die Türen mit Türzargen, die bauzeitlichen Einbauschränke im Schlafzimerbereich. Umgebung auf Grundstück Kat.-Nr. 01 – Zu erhalten sind: - Die bauzeitliche architektonische Gartenanlage mit dem noch vorhandenen Baumbestand. Falls die Rotbuche bei einer allfälligen unterirdischen Volumenerweiterung nicht gehalten werden kann, ist eine Ersatzpflanzung am selben Ort angezeigt. - Die im Eingangshof, im Atrium sowie in der Loggia und den eingezogenen Nischen verlegten Natursteinplatten. - Die Stützmauern sowie die Treppenstufen zum Aussichtsplatz im Süden. - Die zum Gebäude gehörende, von Architekt und Bildhauer S geschaffene Skulptur, der sogenannte Hausstein, an ihrem originalen Standort im Atrium. - Das schmiedeiserne Tor in der

Südmauer, welche den Eingangshof vom Garten trennt. III. Gestaltungsvorgaben für Bauten und Anlagen: Ausbau- und Erweiterungsmöglichkeiten bestehen gemäss der Machbarkeitsstudie vom 12. Februar 2016. Der Ausbau des Untergeschosses bis hin zur bestehenden Stützmauer einschliesslich allfälliger Belichtung und ein zusätzliches oberirdisches Volumen wie in der Machbarkeitsstudie abgebildet (Machbarkeitsstudie, S. 23-32) sind möglich. Alternativen wären mit einer weiteren Machbarkeitsstudie nachzuweisen. [...]"

E. 3.2

Vor der Unterschutzstellung hatte die Baudirektion bei Architekt T, Zürich, eine Machbarkeitsstudie in Auftrag gegeben (im Folgenden MBS I). Diese (Stand 12. Februar 2016) sollte aufzeigen, ob auf dem Grundstück zusätzliches Bauvolumen realisiert werden könne, ohne dass das Schutzobjekt in seiner Qualität und Wirkung beeinträchtigt würde. Daraufhin verfasste die kantonale Denkmalpflege-Kommission (im Folgenden KDK) am 6. Februar 2018 ein Gutachten (im Folgenden Gutachten KDK), in dem sie die Unterschutzstellung der Villa O beantragte und sich zum Schutzzumfang aussprach.

E. 3.3

Am 25. März 2020 erstellte Architekt T eine weitere Machbarkeitsstudie (im Folgenden MBS II). Diese sollte die in der MBS I erwähnte "Möglichkeit alter nativer Erweiterungen" näher darlegen, "mit welchen unter Berücksichtigung der relevanten Bauvorschriften zusätzliches Bauvolumen mit plausibler Nutzungsmöglichkeit realisiert werden kann, ohne das Schutzobjekt in seiner Qualität und Wirkung zu beeinträchtigen".

E. 4.1

Die Ausübung des Heimschlagsrechts setzt nach § 214 Abs. 1 PBG voraus, dass die Unterschutzstellung eine materielle Enteignung bewirkt hat (vgl. Markus Rüssli, Die Heimschlagsrechte des zürcherischen Planungs- und Baugesetzes, Zürich 1996, S. 88 ff.). Eine Eigentumsbeschränkung kommt einer Enteignung im Sinn von Art. 5 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) gleich, wenn einem Eigentümer der bisherige oder ein vorsehbarer künftiger Gebrauch seines Grundeigentums untersagt oder besonders stark eingeschränkt wird, weil ihm eine aus dem Eigentumsinhalt fliessende wesentliche Befugnis entzogen wird. Geht der Eingriff weniger weit, so kann ausnahmsweise eine Eigentumsbeschränkung einer Enteignung dann gleichkommen, falls ein einziger oder einzelne Grundeigentümer so betroffen sind, dass ihr Opfer gegenüber der Allgemeinheit unzumutbar erschiene und es mit der Rechtsgleichheit nicht vereinbar wäre, wenn hierfür keine Entschädigung geleistet würde (sog. Sonderopfer). In beiden Fällen ist die Möglichkeit einer zukünftigen Nutzung 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 131 II 728 E. 2, 125 II 431 E. 3a, je mit Hinweisen; Enrico Riva, Hauptfragen der materiellen Enteignung, Bern 1990, S. 164 ff.; Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 7. A., Bern 2022, S. 663 ff. und 676 ff.).

E. 4.2

Bei Denkmalschutzmassnahmen, die lediglich die Verminderung der baulichen Nutzung und nicht deren vollständige Aufhebung zur Folge haben, nimmt das Bundesgericht einen entschädigungspflichtigen Entzug von wesentlichen Eigentumsbefugnissen nur dort an, wo

die Massnahme eine bestimmungsgemässe, wirtschaftlich sinnvolle und gute Nutzung der betroffenen Liegenschaft verunmöglicht (BGE 117 Ib 262 E. 2a; 112 Ib 263 E. 4; 111 Ib 257 E. 4a; RB 1993 Nr. 64; RB 1991 Nr. 80; ZBl 98/1997, S. 179 ff., auch zum Folgenden). Als wirtschaftlich sinnvoll werden dabei allgemein solche Nutzungen erachtet, die sich am bisherigen Zustand orientieren; auf eine Rendite, wie sie bei bestmöglicher Verwertung des Eigentums unter dem alten Rechtszustand möglich gewesen wäre, kommt es nicht an (Riva, a.a.O., S. 284; Thomas Pfisterer, Entwicklung und Perspektiven der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur materiellen Enteignung, ZBl 89/1988, S. 469 ff., insbesondere S. 479 f.). Sodann hat es das Bundesgericht in konstanter Praxis abgelehnt, eine materielle Enteignung ab einer bestimmten prozentualen Verminderung des Verkehrswerts zu bejahen. Es lässt sich sogar feststellen, dass das Gericht in aller Regel in seinen Urteilsabwägungen auf die Frage der eingetretenen Werteinbusse überhaupt nicht eingeht (Riva, S. 274 f. mit Hinweisen, auch zum Folgenden). In einigen Fällen hat es sich immerhin mit der Reduktion der tatsächlichen Nutzungsmöglichkeiten auseinandergesetzt. So hat es in einem Urteil vom 14. Dezember 1983 (ZBl 85/1984, S. 366 E. 2b) als generelle Regel festgehalten, ein Teilbauverbot für nicht mehr als ein Drittel eines Grundstücks stelle keine materielle Enteignung dar, und am 21. November 1984 (ZBl 86/1985, S. 211 ff.) hat es in einem Fall, in dem die Ausnützung von 0,25 auf 0,07 (also um fast drei Viertel) herabgesetzt wurde, eine materielle Enteignung ebenfalls verneint. Das Verwaltungsgericht hat seinerseits in Anlehnung an die bundesgerichtliche Rechtsprechung einen Baulandverlust von 40 % im Sinn einer Richtlinie als hinreichend intensiv gewürdigt, um den Tatbestand der materiellen Enteignung erfüllen zu können (RB 1997 Nr. 118, auch zum Folgenden). Es hat indes betont, dass dabei den Besonderheiten des Einzelfalls in der Weise Rechnung zu tragen ist, als der Eingriff in das Eigentumsrecht innerhalb einer Bandbreite des Baulandverlusts von 35 % bis 45 % aufgrund der konkreten Verhältnisse so oder anders zu qualifizieren ist. Eine Umzonung von weniger als 35 % der massgebenden Fläche kann demnach nur unter aussergewöhnlichen Umständen einen enteignungsähnlichen Eingriff bewirken; umgekehrt braucht der Grundeigentümer den Entzug von mehr als 45 % der massgebenden Fläche nur in wohlbegründeten Sonderfällen entschädigungslos hinzunehmen. Der Mittelwert von 40 % ist mithin nicht als Regel, sondern als Richtlinie aufzufassen. Die "Pufferzone" (von 35 % bis 45 %) dient der sachgerechten Erfassung des Einzelfalls.

E. 4.3

Nach § 183 bis Abs. 3 Satz 1 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 2. April 1911 (EG ZGB; LS 230) sind in Übereinstimmung mit der Praxis des Bundesgerichts für die Entschädigungspflicht und die Bemessung der Entschädigung die Verhältnisse bei Inkrafttreten der Eigentumsbeschränkung massgebend (BGE 132 II 218 E. 2.4; Hänni, S. 689). Dies ist unbestrittenermassen der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Unterschutzstellung vom 23. Oktober 2018, mithin Ende November 2018.

E. 5.1

Die Schätzungskommission II stellte in ihren Erwägungen zunächst fest, dass die Villa O aussen wie innen umfassend unter Schutz stehe. Sie dürfe nicht verändert, aber in gewissen Teilen erneuert werden. In der ebenfalls geschützten Umgebung liessen sich laut der MBS I gewisse Bauten erstellen. Ob die vom Kanton mit der MBS II aufgeführten Möglichkeiten einer weiteren Überbauung aus denkmalpflegerischer und baurechtlicher Sicht verwirklicht werden könnten, brauche die Kommission nicht zu beurteilen. Vielmehr habe sie im Licht

der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die Frage zu beantworten, ob das betroffene Grundstück nach wie vor bestimmungsgemäss, wirtschaftlich sinnvoll und gut genutzt werden könne. Die Bau- und Zonenordnung erlaube auf der 4'250 m² grossen Parzelle unter Berücksichtigung des Arealbonus' ein Volumen von 6'078 m³ für Hauptgebäude und ein solches von 935 m³ für Nebengebäude. Die Schätzung von Baukosten und Verkaufserlös – unter Annahme der Erstellung von Wohnungen im Stockwerkeigentum – ergebe einen Landwert von (4'250 m² x Fr. 4'330.-/m² =) Fr. 18'410'000.-. Dieser Wert sei zunächst mit jenem der Liegenschaft im bestehenden Zustand zu vergleichen. Laut einer Erhebung der Firma R liege das Preisniveau für das oberste Segment (90%-Quantil) in N bei Fr. 28'400.-/m² für Einfamilienhäuser. Multipliziert mit der Nettowohnfläche von 360,7 m² des Erdgeschosses der Villa O resultiere ein Marktwert von Fr. 10'240'000.-. Subtrahiere man von diesem den mutmasslichen Investitionsbedarf von Fr. 1'034'700.-, er gebe sich ein aktueller Marktwert von Fr. 9'200'000.-. Hinzu kämen die Zuschläge für die in der MBS I und II skizzierten Baumöglichkeiten, wobei letztere wohl nicht vollumfänglich verwirklicht werden könnten. Der als attraktiver zu würdigenden Erweiterung West nach MBS I komme aufgrund ihres potenziellen Ertrags- bzw. Nutzwerts ein Marktwert von Fr. 1'380'000.- zu, der Erweiterung West gemäss MBS II ein solcher von Fr. 4'310'000.-. Der Wert der etwas weniger erstrebenswerten Erweiterung Ost sei auf Fr. 1'070'000.- zu schätzen. Zwar erlaube es die Unterschutzstellung nicht, die gesamte Baumasse nach Regelbauweise auszuschöpfen; indessen könne zumindest ein Teil der Baumasse auf andere Grundstücke übertragen werden. Ohne Erweiterungsbauten belaufe sich der mögliche Transfer an Baumasse auf 3'577 m³, bei der Erweiterung West gemäss MBS I bleibe eine Ausnutzungsübertragung im Umfang von 2'299 m³ Baumasse möglich. Dem jeweiligen potenziellen Nutzungstransfer sei ein Marktwert von Fr. 4'328'170.- (Bestandesliegenschaft ohne Erweiterung) bzw. Fr. 3'988'160.- (Bestandesliegenschaft mit Erweiterung West nach MBS I) zuzumessen. Zur Beurteilung des Nutzungs- und Wertverlusts seien die einzelnen Szenarien einander gegenüberzustellen, was zu folgenden Ergebnissen führe: - Szenario A: Bestand: Fr. 13'528'170.- - Szenario B: Bestand + Erweiterung West nach MBS I: Fr. 14'568'160.- - Szenario C: Bestand + Erweiterung West nach MBS II: Fr. 15'974'770.- - Szenario D: Bestand + Erweiterungen West und Ost: Fr. 16'476'070.- - Szenario E: Projektentwicklung Stockwerkeigentum: Fr. 18'410'000.-. Das vom Bundesgericht für die Beantwortung der Frage, ob Denkmalschutzmassnahmen eine materielle Enteignung bewirkten, als massgeblich beurteilte Kriterium einer fortdauernden bestimmungsgemässen, wirtschaftlich sinnvollen und guten Nutzung sei hier gegeben. Die Gegenüberstellung der Verkehrswerte mit und ohne Schutzverfügung ergebe eine Werteinbusse von deutlich weniger als 50 %. Nachdem die KDK die Erweiterung West gemäss MBS II als machbar bezeichnet habe, dürfe mit einem Bauvolumen in der Grösse von 3'488 m³ gerechnet werden. Danach läge der Wertverlust bei ca. 4,9 Mio. Franken bzw. ca. 37 %. So oder anders lasse sich die Villa auch künftig bestimmungsgemäss nutzen und erweitern. Mit der Denkmalschutzmassnahme werde der Eigentümerin schliesslich kein Sonderopfer abverlangt. Eine materielle Enteignung sei daher zu verneinen, weshalb auch kein Heimschlagrecht bestehe.

E. 5.2

Zur Begründung ihres Rechtsmittels bestreitet die Rekurrentenschaft I zunächst die Zulässigkeit der MBS II. Diese fast zwei Jahre nach der Unterschutzstellung erstellte Untersuchung weiche wesentlich von der MBS I sowie vom Gutachten KDK ab und

widerspreche damit dem klaren Wortlaut der Verfügung vom 23. Oktober 2018. Gemäss letzterem seien im Garten keinerlei Hochbauten zulässig. Eine Erweiterung nach Westen oder Osten falle aus baurechtlichen wie auch praktischen Gründen ausser Betracht. Dementsprechend seien die in der MBS II vorgesehenen Bauten bei der Beurteilung einer materiellen Enteignung nicht zu berücksichtigen; im Übrigen hätte die Vorinstanz das in der MBS II behauptete Ausbaupotenzial vorfrageweise auf seine Verträglichkeit mit der Unterschutzstellungsverfügung überprüfen müssen. Obschon sich die KDK nicht zur MBS II geäussert habe, sei die Schätzungskommission II aktenwidrig davon ausgegangen. Die Schätzungskommission II habe nicht auf die stichtagsnahen Parameter des Immo-Monitorings der Firma R für das 1. Quartal 2019 abgestellt, sondern auf die 32,7 % höheren Zahlen von 2022. Daher seien die Werte, welche die Vorinstanz der Bestandesbaute und den vermeintlichen Ausbaumöglichkeiten zuschreibe, viel zu hoch. Sodann sei die bisher angenommene Baumasse der Villa von 1'948 m³ zu korrigieren; wie eine Nachmessung ergeben habe, betrage diese höchstens 1'330 m³. Wenn der Rekurrentschaft I der Heimschlag unter Hinweis auf das Ausbaupotenzial der MBS II verwehrt werde, hätte ein solcher Entscheid in einem späteren Baubewilligungsverfahren keinerlei bindende Wirkung. Für die Beurteilung der Frage, ob eine wirtschaftlich gute Nutzung möglich bleibe, sei nicht auf ein theoretisch mögliches Nutzungspotenzial abzustellen, sondern auf ein solches, das vernünftigerweise verwirklicht werden könne und deshalb einen Mehrwert habe. Einen Ausbau gemäss MBS I würde kein Eigentümer ausführen. Die geltend gemachte Entschädigung von Fr. 21'500'000.- stütze sich auf Bewertungen durch anerkannte Fachleute. Bei der Ermittlung des aktuellen Marktwerts der Liegenschaft sei die Schätzungskommission II von einer zu grossen Nutzfläche und zu geringen Instandstellungskosten ausgegangen. Richtigerweise belaufe sich der Bestandeswert auf rund Fr. 6'028'000.-, sodass die Unterschutzstellung einen Wertverlust von rund 70 % bewirke. Das Ausbaupotenzial sei aus architektonischen wie auch rechtlichen Gründen geringer, als in den MBS I und II angenommen werde. Schliesslich falle ein Baumassentransfer schon aufgrund der bundesgerichtlichen Begriffsbestimmung der materiellen Enteignung ausser Betracht; im Übrigen bestünde hierfür gar keine Nachfrage. Weil die Schätzungskommission II von falschen Zahlen ausgehe, sei der Nutzungs- und Wertverlust in Wirklichkeit wesentlich höher. Selbst wenn die Schwelle zur materiellen Enteignung bei einer Einbusse von 50 % angesetzt werde, was nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts allerdings zu hoch sei, wäre dieser Grenzwert hier überschritten. In der Replik betont die Rekurrentschaft I, dass die Bewertung der Liegenschaft als Baulandparzelle darauf abzustellen habe, was eine vermögende Privatperson bezahlen würde. Bei der Ermittlung der Baumasse der Villa gehe der Rekursgegner von einem unrichtigen Terrainverlauf aus. Selbst wenn die Bestandesbaute eine Baumasse von 1'948 m³ hätte, müsste aufgrund des Potenzials von 6'078 m³ eine materielle Enteignung aber bejaht werden. Bei richtiger Ermittlung des gewachsenen Terrains käme die Erweiterung West grösstenteils und die Erweiterung Ost gar vollumfänglich unter dieses zu liegen.

E. 5.3

Dem hält der Kanton Zürich entgegen, dass die Bewertung der Liegenschaft nach den vorliegenden Transaktionspreisen anfangs 2019 ohne Eigentumseinschränkung einen Landwert von (4'250 m² x Fr. 3'814.-/m² = rund) Fr. 16'210'000.- ergäbe. Der Wert der Bestandesbaute im Jahr 2019 habe gemäss Schätzung durch die Firma Q Fr. 8'857'137.- betragen. Der Wert der Erweiterung West belaufe sich auf Fr. 1'880'000.- gemäss MBS I

bzw. Fr. 5'640'000.- gemäss MBS II. Letztere beziffere den Wert der Erweiterung Ost auf Fr. 1'490'000.-. Hinzu komme der mitzuberücksichtigende Wert des Nutzungstransfers. Die Gegenüberstellung des Werts ohne Denkmalschutz von Fr. 16'210'000.- und der verschiedenen Szenarien mit Denkmalschutz ergebe eine Wertminderung von höchstens 45,4 % im Fall einer fehlenden Erweiterungsmöglichkeit und ohne Baumassentransfer. Zu den gleichen Minderwerten führe die Berücksichtigung der Angebotsdaten WebRIS der Firma R aus dem Immo-Monitoring. Die MBS II sei nicht von der KDK, sondern von der kantonalen Denkmalpflege als zuständiger denkmalschutzrechtlicher Fachbehörde geprüft und als bewilligungsfähig beurteilt worden. Ob die Rekurrentenschaft I vor Verwaltungsgericht die Ermittlung der Baumasse noch bestreiten könne, sei fraglich; eine Nachrechnung ergebe – entgegen der Schätzungskommission II – eine Baumasse von nicht nur 1'948,3 m³, sondern eine solche von 1'994,9 m³. In der Unterschutzstellungsverfügung habe die kantonale Denkmalpflege die Erweiterungsmöglichkeiten gemäss MBS I mit Rücksicht auf die Verhältnismässigkeit des Eingriffs und die Verträglichkeit mit dem Schutzobjekt als möglich beurteilt. Mit der MBS II hätten Szenarien für mögliche Ausbauten und Erweiterungen in Zusammenarbeit mit der kantonalen Denkmalpflege und der Eigentümerschaft entwickelt werden sollen. Tatsächlich handle es sich bei den in den MBS aufgezeigten Erweiterungsmöglichkeiten nicht um rechtlich gesicherte Projektvarianten, jedoch seien bauliche Erweiterungsmöglichkeiten plausibel aufgezeigt worden. Ein möglicher Baumassentransfer fliesse in den Verkehrswert ein und sei von der Schätzungskommission II sehr zurückhaltend angerechnet worden. Nach der Rechtsprechung sei nicht der mit dem Eingriff verbundene Nutzungsverlust massgebend, sondern vielmehr der verbleibende wirtschaftliche Nutzen. Zumal ein Nutzungsverlust ohne Wertverlust keinen Schaden bewirke, sei ohnehin nur die wirtschaftliche Einbusse massgebend. Der Rekurrent II beharrt in der Duplik auf der Angemessenheit des von der Schätzungskommission II ermittelten Landwerts. Ferner sei die Baumasse der Villa richtig festgestellt worden. Weil ein bewilligter Originalplan von 1961 fehle, lasse sich der massgebende Terrainverlauf nicht zuverlässig ermitteln.

E. 6.1

Prozessthema bildet die Frage, ob die Rekurrentenschaft I einen Anspruch auf Heimschlag des Grundstücks Kat.-Nr. 01 in N hat. Dies hängt nach § 214 Abs. 1 PBG wiederum davon ab, ob die Unterschutzstellung vom 23. Oktober 2018 als materielle Enteignung zu würdigen ist oder nicht.

E. 6.2

Zur Beantwortung der Frage, ob die Unterschutzstellung zu einer materiellen Enteignung geführt habe, ist das Grundstück am Stichtag der in Rechtskraft erwachsenen Verfügung, also Ende November 2018, im bisherigen, unbelasteten Zustand der Beschaffenheit gegenüberzustellen, die aufgrund der Schutzverfügung eingetreten ist (BGr, 31. Juli 2019, 1C_412/2018, E. 8.1; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 2493). Kraft Art. 26 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) werden Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, voll entschädigt. Art. 5 Abs. 2 RPG wiederholt die verfassungsrechtliche Entschädigungspflicht für enteignungsgleiche Eigentumsbeschränkungen. Wie sich aus §§ 11 ff. AbtrG für die formelle Enteignung ergibt, hat die Entschädigung einen Wertverlust abzugelten. Dabei ist

nach § 13 Abs. 1 Satz 1 AbtrG der Verkehrswert massgebend. Dasselbe gilt für die materielle Enteignung (Enrico Riva in: Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, N. 231 ff. zu Art. 5 RPG). Entgegen der Auffassung der Rekurrenzschaft I ist daher der Wertverlust zu ermitteln und tut der Verlust an Nutzfläche nichts zur Sache. Dies ist sachgerecht, denn eine Einbusse an realisierbarem Bauvolumen – etwa durch Herabsetzung des zulässigen Masses der baulichen Dichte – bedeutet nicht ohne Weiteres einen Minderwert. Als Verkehrswert gilt nach ständiger Rechtsprechung der Preis, der im gewöhnlichen Geschäftsverkehr für das Objekt (am Stichtag) mutmasslich hätte erzielt werden können (VGr, 14. September 2022, VR.2022.00001, E. 3.1; RB 1991 Nr. 47 mit Hinweisen; Felix Richner et al. [Hrsg.], Kommentar zum Zürcher Steuergesetz, 4. A., Zürich 2021, § 220 N. 121 ff.). Der Liebhaberwert, den die Rekurrenzschaft I berücksichtigt haben möchte, spielt daher keine Rolle (Richner et al, § 220 N. 124 f.). Hinzu kommt, dass der Kaufpreis, den ein zahlungskräftiger Interessent auf Liebhaberbasis allenfalls zu leisten bereit wäre, ohnehin nicht zuverlässig ermittelt werden kann.

E. 6.3

In verfahrensrechtlicher Hinsicht sind zunächst die von den Parteien eingeholten Unterlagen und Stellungnahmen auf ihren Beweiswert zu prüfen.

E. 6.3.1

Die MBS I, welche Architekt T, Zürich, im Auftrag der Baudirektion am 12. Februar 2016 erstellt hatte, sollte Aufschluss darüber geben, "ob auf dem Grundstück zusätzliches Bauvolumen realisiert werden kann, ohne das Schutzobjekt in seiner Qualität und Wirkung zu beeinträchtigen". Der genannte Architekt unterstützte mit seinem Fachwissen die für die Anordnung von Schutzmassnahmen zuständige Behörde, und die Erkenntnisse aus dieser Studie flossen in die Verfügung vom 23. Oktober 2018 ein. Die darin enthaltenen tatsächlichen Feststellungen und rechtlichen Erwägungen können von den Rechtsmittelinstanzen frei überprüft werden.

E. 6.3.2

Gestützt auf § 216 PBG und § 2 der kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung vom 20. Juli 1977 (KNHV; LS 702.11) wählt der Regierungsrat u. a. eine Denkmalschutzkommission (KDK). Bei dieser handelt es sich um eine Sachverständigenkommission des Regierungsrates, die aus verwaltungsunabhängigen Fachleuten im Bereich der Denkmalpflege besteht. Ihre Hauptaufgabe ist die Abklärung der Schutzwürdigkeit von Gebäuden. Die Kommission beurteilt, ob ein Objekt die gesetzlichen Anforderungen von § 203 Abs. 1 PBG an ein Schutzobjekt erfüllt und welcher Stellenwert ihm zukommt. Die Gutachten der KDK enthalten Empfehlungen zuhanden der zuständigen Behörden. Der Kanton, aber auch Gemeinden und Dritte können bei der Baudirektion ein Begutachtungsgesuch stellen. Vorliegend hat die KDK am 6. Februar 2018 ein Gutachten erstellt, in dem sie sich für die Unterschutzstellung der Villa O und zum Schutzzumfang ausgesprochen hat. Auch diese Stellungnahme bildet Grundlage der Verfügung vom 23. Oktober 2018 und unterliegt der gerichtlichen Überprüfung.

E. 6.3.3

Bei der MBS II handelt es sich um eine Konkretisierung der MBS I (vorne E. 3.3). Anlass dazu gaben die Erwägungen der Baudirektion in der Unterschutzstellungsverfügung betreffend "bauliche Erweiterung". Darin hatte die Direktion "entgegen der Einschätzung

der KDK [...] ein zusätzliches oberirdisches Volumen wie in der MBS abgebildet [...] mit Rücksicht auf die wirtschaftliche Verhältnismässigkeit und der Verträglichkeit mit dem Schutzobjekt als möglich" bezeichnet. Im Unterschied zur MBS I ist diese – nach dem am 10. Juli 2019 gestellten Heimschlagbegehren verfasste – ergänzende Abklärung von Architekt T der KDK nicht vorgelegt worden. Indessen hat die kantonale Denkmalpflege hierzu am 31. März 2020 einen Fachbericht erstellt. Diese Amtsstelle gehört zum Amt für Raumentwicklung, das seinerseits der Baudirektion angegliedert ist. Der Bericht kommt zum Schluss, dass die "Ergänzung West als denkmalpflegerisch hinnehmbar" und die "Ergänzung Ost als denkmalpflegerisch unproblematisch" zu beurteilen ist. Beim Fachbericht handelt es sich um einen Amtsbericht im Sinn von § 7 Abs. 3 VRG, eine schriftliche Auskunft der sachkundigen Behörde mit Bezug auf bestimmte Tatsachen, über die sie aufgrund ihrer Tätigkeit besondere Sachkenntnisse hat (Plüss, Kommentar VRG, § 7 N. 60). Amtsberichten, die auf besonderen Fachkenntnissen beruhen, kommt ein den Sachverständigengutachten vergleichbarer Beweiswert zu (Plüss, Kommentar VRG, § 7 N. 146).

E. 6.3.4

Der freien Überprüfung durch die Rechtsmittelinstanzen unterliegen die vom Rekurrenten II eingeholten Erhebungen und Bewertungen durch Fachleute der Immobilienbewertung. Dies betrifft einerseits die nach erfolgtem Heimschlagbegehren bei lic. oec. Q eingeholte "Bewertung der Entwertung durch denkmalpflegerische Schutzanordnung" vom 27. Mai 2020. Dasselbe gilt für die Datensätze der Firma R (Dokumentation Angebotsdaten vom Oktober 2016 sowie Transaktionspreise EFH und EWG Stand 2019). Denn diese sind von einer Prozesspartei veranlasst worden, weshalb ihnen wegen der fehlenden Neutralität nicht derselbe Rang zukommt wie beispielsweise einem amtlichen Gutachten. Immerhin hat das Verwaltungsgericht festgehalten, dass selbst einem Privatgutachten nicht mit dem blossen Hinweis, dass es von einer Partei stammt, jeglicher Beweiswert abgesprochen werden kann (VGr, 13. Juli 2023, VB.2020.00705–00708, E. 9.4.2; BGE 137 II 266 E. 3.2 und 3.4).

E. 6.4

Vorliegend steht fest, dass das streitbetroffene Grundstück Kat.-Nr. 01 an der M-Strasse 02 in N auch nach Inkrafttreten der Schutzverfügung vom 23. Oktober 2018 weiterhin im bisherigen Umfang zu Wohnzwecken genutzt werden kann. Indessen bleibt – mit der Schätzungskommission II und den Parteien – zu prüfen, in welchem Ausmass die Unterschutzstellung den Wert der Liegenschaft mindert. Zu diesem Zweck sind die geschätzten Verkehrswerte mit und ohne Unterschutzstellung einander gegenüberzustellen.

E. 6.5.1

Bezüglich der Bewertung ohne Unterschutzstellung stellt sich zunächst die Frage nach der anwendbaren Schätzungsmethode. Bei mit selbstgenutzten Wohnhäusern überbauten Grundstücken favorisiert die Gerichtspraxis grundsätzlich die Realwertmethode, wonach im Wesentlichen die Summe von Land- und Gebäudewert sowie den Nebenkosten den Verkehrswert ergeben (VGr, 13. Juli 2017, VR.2016.00001, E. 6.3.1; Richner et al., § 220 N. 179). Bei Luxusobjekten, zu denen die Villa O klarerweise zählt, erscheint diese Methode allerdings weniger zuverlässig, weil individuelle Eigenschaften wie (Makro- und Mikro-)Lage des Grundstücks, Grösse, Architektur und Alter der Liegenschaft sowie Vorlieben des potenziellen Käufersegments eine bedeutende Rolle spielen. Sodann ist die

Schätzungskommission II zutreffend davon ausgegangen, bei der Bewertung eines Hausgrundstücks gelte es stets auch die Möglichkeit zu berücksichtigen, dass eine Altliegenschaft abgebrochen und die Parzelle neu überbaut wird. Wirtschaftlich abbruchreif ist ein Gebäude – ungeachtet seines Zustands – stets dann, wenn der Eigentümer durch seinen Abbruch und einen nachfolgenden Neubau oder eine andere Nutzung des Bodens eine höhere Rendite erzielen kann, wenn also der absolute Landwert höher ist als der Verkehrswert des Grundstücks im Rahmen der vorhandenen Überbauung (Richner et al., § 220 N. 172). Die Annahme, dass ein wirtschaftliches Abbruchobjekt vorliege, ergibt sich erst aufgrund einer – mit Unwägbarkeiten behafteten – Renditeberechnung. Eine natürliche Vermutung spricht dafür, dass eine Neuüberbauung nur dann erfolgt, wenn damit – unter Berücksichtigung eines Risikozuschlags – eine höhere Rendite erzielt werden kann als mit der Beibehaltung des Altbaus (VGr, 26. August 2009, SB.2009.00016, E. 2.5). Dabei liegt es auf der Hand, dass der Grundeigentümer wie auch ein potenzieller Käufer eine maximale Rendite anstreben.

E. 6.5.2

Der Verkehrswert eines wirtschaftlichen Abbruchobjekts ergibt sich aus dem Landwert abzüglich der Abbruchkosten für die bestehenden Bauten auf dem Grundstück (VGr, 26. August 2009, SB.2009.00016, E. 2.3; Richner et al., § 220 N. 169). Die Schätzungskommission II hat stattdessen in E. 2.6.1 des angefochtenen Entscheids die Residualwertmethode (auch als Rückwärtsrechnung bezeichnet) angewendet, wonach sich der Landwert aufgrund der geschätzten Baukosten und des mutmasslichen Verkaufserlöses bestimmt. Weil diese Methode mit erheblichen Unwägbarkeiten behaftet ist, darf sie nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts nicht primär, sondern nur ergänzend berücksichtigt werden (VGr, 10. November 2022, VR.2021.00002 und VR.2021.00003, E. 3.2; 14. September 2022, VR.2022.00001, E. 3.2; Richner et al., § 220 N. 145). Für die Ermittlung des Verkehrswerts von unüberbauten Grundstücken zieht die Rechtsprechung die (Preis-)Vergleichsmethode, auch statistische Methode genannt, vor (BGr, 3. Oktober 2018, 1C_473/2017, E. 3.4; Richner et al., § 220 N. 153; Francesco Canonica, Die Immobilienbewertung, 2009, S. 170). Die Schätzungskommission II hat für das Grundstück Kat.-Nr. 01 gestützt auf die Residualwertmethode einen Verkehrswert von (4'250 m² x Fr. 4'330/m² = rund) Fr. 18'410'000.- ermittelt und in der Folge diese Zahl mit denjenigen Werten verglichen, die sich – aufgrund unterschiedlicher Szenarien – für das mit der Unterschutzstellung belastete Grundstück ergeben. Ergänzend hat sie erwogen, dass die Handänderungsstatistik zuletzt für das Jahr 2018 einen oberen Referenzwert (Q75) von Fr. 3'475.-/m² ausweise und in den beiden Folgejahren für die Gemeinde N keine Angaben publiziert seien. Der von ihr geschätzte Wert sei zwar "hoch angesetzt, aber realisierbar". Die Rekurrentenschaft I bestreitet diesen Wert nicht substantiiert, sondern beruft sich lediglich auf "verlässliche" Immobilienschätzer, die den von ihr geltend gemachten Quadratmeterpreis von Fr. 5'000.-/m² als "erzielbar" bezeichneten und laut denen sogar ein höherer Erlös in Betracht komme. Im Licht der Definition des Verkehrswerts als im gewöhnlichen Geschäftsverkehr mutmasslich erzielbarem Preis (vorne E. 6.2) sind jedoch nicht allfällige Hochpreise massgebend, sondern ein geschätzter Mittelwert. Gemäss den vom Statistischen Amt des Kantons Zürich publizierten Bodenpreisen (Preise für Wohnbauland) ergab sich in der Gemeinde N im obersten Quantil (Q75) für das Jahr 2018 ein Wert von Fr. 3'477.-/m² und für das Jahr 2019 ein solcher von Fr. 4'002.-/m² (<https://www.zh.ch/de/planen-bauen/raumplanung/immobilienmarkt/bodenpreise.html>). Daraus ergäbe sich ein Verkehrswert für das unüberbaute Grundstück von (4'250 m² x

[höchstens] Fr. 4'002.-/m² = rund) Fr. 17'010'000.-. Wie aus den nachfolgenden Erwägungen zur Bewertung mit Unterschutzstellung (E. 6.6) folgt, kann als nicht entscheidungswesentlich offenbleiben, ob und in welchem Umfang der von der Schätzungskommission II angenommene Wert von Fr. 18'410'000.- bei Anwendung der Vergleichsmethode herabgesetzt werden müsste. Anzumerken ist jedenfalls, dass vorliegend nichts gegen die ausschliessliche Anwendung der Vergleichsmethode spricht. Wie vorstehend festgehalten, wären zusätzlich noch die Abbruchkosten für die Villa zu berücksichtigen, die mit einem kaum Fr. 100'000.- übersteigenden Betrag freilich wenig ins Gewicht fielen. Auf jeden Fall liegt der (Bauland-)Wert keinesfalls höher als Fr. 18'410'000.- gemäss Schätzungsentscheid.

E. 6.6.1

In methodischer Hinsicht ist das Vorgehen der Schätzungskommission II sinnvoll, bei der Bewertung der Liegenschaft mit Unterschutzstellung verschiedene Szenarien zu prüfen und zu bewerten. Ob eine der in Betracht gezogenen vier Möglichkeiten wahrscheinlich und realisierbar ist, prüft das Verwaltungsgericht als Rechtsfrage frei; demgegenüber unterliegen die tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz sowie die von ihr getroffenen bau- und schätzungstechnischen Annahmen nur einer Rechtskontrolle (vorne E. 1.2). Die Schätzung einer Liegenschaft stellt eine Einheit dar. Das Verwaltungsgericht hat daher allein zu prüfen, ob die Bewertung eines Gebäudes bzw. eines Gebäudekomplexes insgesamt vertretbar sei; hingegen braucht es sich – unter Vorbehalt grober Irrtümer oder Rechenfehler – mit Einwänden gegen einzelne Faktoren einer Schätzung grundsätzlich nicht zu befassen (VGr, 28. Januar 2015, VR.2013.00001 und VR.2013.00002, E. 5.3 mit Hinweisen; Richner et al., § 220 N. 221).

E. 6.6.2

Bei allen vier Varianten (Bestand; Bestand zuzüglich Erweiterung West gemäss MBS I oder MBS II; Bestand zuzüglich Erweiterungen West und Ost) stellt sich die Frage, ob und – wenn ja – in welchem Umfang ein Nutzungstransfer zu berücksichtigen ist. Bei einer sogenannten Ausnutzungsübertragung wird eine noch nicht genutzte Grundstücksfläche einer benachbarten Parzelle dem zu bebauenden Grundstück angerechnet (VGr, 18. März 2021, VB.2020.00614 und VB.2020.00641, E. 3.2 mit Hinweisen, auch zum Folgenden). Über die Zulässigkeit derartiger Übertragungen enthält das Planungs- und Baugesetz keine Regelung. Gemäss § 259 Abs. 1 PBG bildet die massgebliche Grundfläche zur Bestimmung der zulässigen Ausnutzung die von der Baueingabe erfasste Fläche der baulich noch nicht ausgenützten Grundstücke oder Grundstückteile der Bauzone (vgl. § 251 lit. a in Verbindung mit § 254 PBG in der bis 28. Februar 2017 in Kraft stehenden, in N im hier massgeblichen Zeitpunkt der Unterschutzstellung [E. 6.2] anwendbaren Fassung [Übergangsbestimmung zur Änderung vom 14. September 2015, Abs. 2]). Aus dieser Bestimmung leiten Lehre und Praxis ab, dass Ausnutzungsübertragungen zwischen verschiedenen, der nämlichen Bauzone zugehörigen Parzellen grundsätzlich zulässig sind (BGr, 27. Juni 2013, 1C_52/2013, E. 5.2 f. ; 6. Mai 2011, 1C_576/2010, E. 2.6 ; 5. September 1997, 1P.193/1997, E. 2c mit Hinweisen). Eine quantitative Begrenzung für Ausnutzungsübertragungen innerhalb der nämlichen Bauzone kennt das Gesetz nicht. Solange das Baupolizeirecht keine Regelung zur maximal übertragbaren Fläche enthält, findet diese ihre Grenze primär an der Einhaltung der übrigen Baupolizei- und Zonenvorschriften (BGr, 16. Oktober 2014, 1C_228/2014, E. 2.5 mit Hinweis auf BGr, 19. Mai 2005, 1P.134/2005, E. 3.1 und 3.4). Eine Einschränkung kann sich dagegen

insofern ergeben, als die Ausnützungsübertragung nicht zu einer § 238 PBG verletzenden Konzentration der Bausubstanz führen darf (VGr, 2. März 2017, VB.2016.00493, E. 2.4; 30. Juni 2010, VB.2010.00127, E. 4.4.2 = BEZ 2010 Nr. 28 ; 25. Oktober 2006, VB.2006.00272, E. 3.3 = BEZ 2006 Nr. 54; BEZ 1994 Nr. 15; Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. A., Wädenswil 2019, S. 822 und 931). Für die Berücksichtigung einer solchen Ausnützungsreserve bei der Bewertung eines Grundstücks spricht grundsätzlich, dass der Wert von Land in einer Bauzone sich hauptsächlich in der Möglichkeit der baulichen Nutzung und des dadurch erzielbaren Ertrags verkörpert. Der Rekurrent II wendet sodann zu Recht ein, dass die von der Schätzungskommission angenommene "hälftige Aufteilung zwischen dem Geber- und dem Empfängergrundstück" kaum den Marktverhältnissen entspricht; vielmehr kommt der Übertragungsfläche ein deutlich höherer Wertanteil zu (vgl. Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, S. 934 f.). Das streitbetroffene Grundstück Kat.-Nr. 01 befindet sich am Rand eines grossflächigen Gevierts, das der Zone W2/1.3 zugeteilt ist. Für eine Ausnützungsübertragung kommen daher prinzipiell diverse Parzellen, insbesondere die noch nicht überbauten Kat.-Nrn. 05 und 06, in Betracht. Art. 22 ff. BZO enthalten bezüglich einer Ausnützungsübertragung keine Einschränkungen, und andere, einen solchen Transfer grundsätzlich ausschliessende Einwände sind nicht ersichtlich. Falls die Rekurrent- bzw. Grundeigentümerschaft auf jegliche Erweiterung verzichtet, beläuft sich der mögliche Transfer an Baumasse auf rund 3'577 m³, wie die Vorinstanz gestützt auf die Berechnung in der MBS II unwidersprochen und richtig festgehalten hat. Unter Annahme eines aus statistischen Landwerten abgeleiteten, jedoch zurückhaltend eingesetzten Kalkulationspreises von Fr. 2'420.-/m³, den sie wie gesagt nur zur Hälfte dem Gebergrundstück zugeordnet hat, hat die Schätzungskommission II den Nutzungstransfer mit (3'577 m³ x Fr. 1'210.-/m³ =) Fr. 4'328'170.- bewertet. Diese Berechnung erscheint zumindest als vertretbar; jedenfalls liegt darin keine Rechtsverletzung, in die das Verwaltungsgericht korrigierend eingreifen müsste. Folglich ist der Vorinstanz auch keine Rechtsverletzung vorzuwerfen, soweit sie dem potenziellen Nutzungstransfer, welcher bei Umsetzung eines als Erweiterung West in der MBS I skizzierten Projekts verbleibt, einen Verkehrswert von Fr. 3'988'160.- zumisst (oben E. 5.1). Für die Einpreisung eines aus dem Nutzungstransfer erwachsenden Wertanteils des streitbetroffenen Grundstücks in die Bewertung der Liegenschaft mit Unterschutzstellung ist freilich vorauszusetzen, dass eine solche Ausnützungsübertragung innert nützlicher Frist objektiv realisierbar erscheint. Die Rekurrentenschaft I hat eine Erklärung vom 29. September 2020 des Grundeigentümers der hier vorab für einen Nutzungstransfer in Betracht fallenden Kat.-Nrn. 05 und 06 ins Recht gelegt, wonach dieser "weder heute noch in absehbarer Zukunft Bedarf an zusätzlicher Baumasse noch Interesse daran" habe. Aus heutiger Sicht lässt sich damit nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit auf die Realisierbarkeit einer Nutzungsübertragung auf Kat.-Nrn. 05 und/oder 06 innert nützlicher Frist schliessen. Selbiges gilt mit Bezug auf die übrigen Grundstücke im hier für einen Nutzungstransfer in Betracht fallenden Geviert. Entgegen der Vorinstanz hat daher der Nutzungstransfer im Rahmen der Grundstücksbewertung mit Unterschutzstellung (in allen Varianten) ausser Acht zu bleiben. Die grundsätzliche Möglichkeit eines Nutzungstrfers darf aber angesichts der ausserordentlichen Grösse und des substanziellen Werts der in Frage stehenden Nutzungsreserve im Rahmen der Gesamtwürdigung zumindest mitberücksichtigt werden, anhand welcher darüber zu entscheiden ist, ob der mit der Unterschutzstellung verbundene Eingriff in die Rechtspositionen der Grundeigentümerschaft eine materielle Enteignung

darstellt (hinten E. 6.8). Im Übrigen bleibt anzumerken, dass eine nachträglich realisierte Ausnutzungsübertragung gegebenenfalls als wesentliche Milderung der Eigentumsbeschränkung erscheinen und zum Anlass für eine (Teil-)Rückforderung der Entschädigung nach Massgabe von § 183 quater Abs. 1 EG ZGB genommen werden könnte.

E. 6.6.3

Die den Szenarien A–D des Schätzungsentscheids zugrunde liegende Bewertung des streitbetroffenen Grundstücks am Stichtag Ende November 2018 erweist sich schon methodisch als ausgesprochen schwierig. Wie die Vorinstanz nämlich zutreffend erwägt, ist "die Villa O [...] hinsichtlich Grösse und Lage des Grundstücks, dessen Prestige und Architektur sicher als aussergewöhnliches Objekt einzustufen". Hinzu kommt, dass die Liegenschaft für eine Nutzung als Einfamilienhaus im obersten Preissegment liegt. Wie in E. 6.5.1 festgehalten, fällt die Anwendung der Vergleichs(wert)methode mangels vergleichbarer Objekte von vornherein ausser Betracht. Ebenso wenig erscheinen andere Bewertungsmethoden – so etwa eine hedonische Bewertung, die Kennwertmethode, die Ertrags- und Barwertmethode, die Lageklassenmethode oder die DCF-Methode (vgl. dazu Richner et al., § 220 N. 137 ff.; Martin Zweifel/Silvia Hunziker/Olivier Margraf/Stefan Oesterheld, Schweizerisches Grundstückgewinnsteuerrecht, Zürich 2021, § 10 N. 97 ff.) – zielführend. Wenn die in Fragen der Immobilienbewertung fachkundige Schätzungskommission II auf den statistischen Vergleichswert in N für Einfamilienhäuser im 1. Quartal 2019 abgestellt und – zugunsten der Rekurrentschaft I – das oberste Preissegment (90%-Quantil) berücksichtigt hat, erscheint dieses Vorgehen als vertretbar. Auf dieser Grundlage hat die Schätzungskommission II bei einer nach Handmass bestimmten Nettowohnfläche von 360,7 m² und dem angenommenen Preisniveau für N von Fr. 28'400.-/m² einen indikativen Marktwert von (rund) Fr. 10'240'000.- ermittelt. Bei einer Gebäudegrundfläche von 379,8 m² für den nicht unterkellerten Gebäudeteil zuzüglich 158,4 m² für den unterkellerten Bereich laut MBS II schlägt die Berechnung der Nettowohnfläche durch die Schätzungskommission jedenfalls nicht zum Nachteil der Rekurrentschaft I aus, auch wenn die Pläne keinen zuverlässigen Aufschluss geben. In Anbetracht eines Alters der Villa von gut 55 Jahren liegen die von der Vorinstanz gestützt auf die Beurteilung des Gebäudezustandes durch eine hierauf spezialisierte Unternehmung und ihre eigene Wahrnehmung am Augenschein geschätzten Kosten von Fr. 1'034'700.- für eine Sanierung des Gebäudes wohl eher an der unteren Grenze. Insgesamt erscheint die Schätzung des Marktwerts der Villa O am Stichtag Ende November 2018 auf (Fr. 10'240'000.- ./ Fr. 1'034'000.- = rund) Fr. 9'200'000.- als vertretbar; jedenfalls ist darin keine Rechtsverletzung zu erblicken.

E. 6.6.4

Die im Schätzungsentscheid aufgeführten Erweiterungen West und Ost gemäss den MBS I und II sind – wie die Rekurrentschaft I insoweit zutreffend einwendet – mit Hypothesen und Unwägbarkeiten verbunden. Auch trifft es zu, dass bauliche Massnahmen gemäss § 309 Abs. 1 lit. a PBG eine Baubewilligung erfordern. Diese setzt nach Massgabe von § 310 PBG ein konkretes Baugesuch voraus, dessen Ausarbeitung der Grundeigentümerschaft obliegt. Dass eine Erweiterung West im Sinn der MBS I – und damit das Szenario B gemäss dem Schätzungsentscheid vom 28. Juni 2022 – grundsätzlich realisierbar ist, darf mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit angenommen werden. Dies gilt insbesondere deswegen, weil eine solche schon in der genannten Studie in Betracht gezogen worden ist. Zwar hat die KDK in

ihrem Gutachten vom 6. Februar 2018 hierzu Bedenken geäussert, doch werden diese von der Baudirektion in der Unterschutzstellungsverfügung vom 23. Oktober 2018 nicht geteilt. Es kann dahingestellt bleiben, ob die Baudirektion mit der dort erwähnten "Rücksicht auf die wirtschaftliche Verhältnismässigkeit" die Interessen der Grundeigentümerschaft wahren oder ein drohendes Heimschlagbegehren abwenden wollte. Falls Letzteres zutreffen sollte, wäre ein solches Handeln der Behörde im Sinn eines haushälterischen Umgangs mit den Staatsfinanzen allerdings sinnvoll und legitim. Entgegen der Befürchtung der Rekurrenzschaft I besteht für eine "Kehrtwende" der Behörde in dem Sinn, dass eine Erweiterung West nach rechtskräftiger Ablehnung des Heimschlagbegehrens verweigert werden sollte, kein Anlass. Dies käme einem widersprüchlichen und damit rechtsmissbräuchlichen Verhalten gleich (BGE 146 III 254 E. 2.2.2.1, 143 III 666 E. 4.2; Peter Tuor/Bernhard Schnyder/Jörg Schmid, Das Schweizerische Zivilgesetzbuch, 15. A., Zürich 2023, § 6 N 28), das dem Gemeinwesen nicht unterstellt werden darf und möglicherweise zu einer Revision des vorliegenden Entscheids führen könnte. Nach dem Gesagten ist das Szenario B gemäss Schätzungsentscheid als wahrscheinlich zu würdigen und darf es im Rahmen der Ermittlung des Wertverlusts infolge der Unterschutzstellung berücksichtigt werden. Für die Beurteilung eines Baugesuchs ist nach § 318 PBG zwar nicht die Baudirektion, sondern die Baukommission N als kommunale Baubehörde zuständig. Indessen macht weder die Rekurrenzschaft I geltend noch ist aus den Akten ersichtlich, dass ein dem Szenario B entsprechendes Projekt nicht bewilligungsfähig wäre. Wenn die Vorinstanz den Wert der Erweiterung West auf Fr. 4'050'000.- und die Erstellungskosten auf Fr. 2'670'000.- veranschlagt, woraus sich ein Nettowert von Fr. 1'380'000.- ergibt, ist diese Schätzung mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Immerhin rechtfertigt sich die Annahme, dass mit der Erweiterung West ein namhafter Mehrwert geschaffen werden kann, der – bei zurückhaltender Gewichtung – jedenfalls 1 Mio. Franken erreichen dürfte. Somit ist für das Szenario B bzw. aufgrund der mit der Erweiterung West gemäss MBS I verbundenen Wertsteigerung von einem Verkehrswert des streitbetreffenen Grundstücks Kat.-Nr. 01 mit Unterschutzstellung der Villa O von jedenfalls (Fr. 9'200'000.- [Bestandesliegenschaft] + Fr. 1'000'000.- [Wertsteigerung durch die Erweiterung West gemäss MBS I] =) Fr. 10'200'000.- auszugehen.

E. 6.6.5

In ihrem Fachbericht vom 31. März 2020 würdigt die kantonale Denkmalpflege die "Ergänzung West als denkmalpflegerisch hinnehmbar" und die "Ergänzung Ost als denkmalpflegerisch unproblematisch". In den ergänzenden Bemerkungen wird festgehalten, dass ihre Beurteilung sich von jener der KDK durchaus unterscheiden könne. Während letztere mehr auf ihren Fachbereich fokussiert sei, berücksichtige die Denkmalpflege auch die privaten Interessen, damit aus denkmalpflegerischer Tätigkeit realisierbare und tragfähige Lösungen hervorgingen (S. 4/5). Weil die kantonale Denkmalpflege, wie in E. 6.3.3. festgehalten, eine Abteilung der nach § 211 Abs. 1 PBG für die Schutzverfügung zuständigen Baudirektion ist, besteht ebenfalls eine grössere Wahrscheinlichkeit, dass auch ein Projekt mit einer Erweiterung West und Ost gemäss MBS II (Szenarien C und D) von der Baukommission N als bewilligungsfähig beurteilt wird. Dies gilt namentlich für die Erweiterung Ost mit rund 470 m³; ob auch die Erweiterung West architektonisch und rechtlich im angenommenen Ausmass von 1'540 m³ realisiert werden kann, erscheint hingegen etwas weniger klar. Unter diesen Umständen ist der mit einer Erweiterung des Gebäudes im Sinn der Szenarien C und D geschaffene Mehrwert entgegen der Annahme der Schätzungskommission II kaum näher bestimmbar. Immerhin ist in der Möglichkeit von

substanziellen baulichen Erweiterungen auf dem Grundstück tatsächlich ein Mehrwert zu erblicken. Dabei tut es nichts zur Sache, ob die Eigentümerschaft solche Ausbaupläne tatsächlich verfolgt oder nicht. Die Quantifizierung des Mehrwerts bei den Szenarien C und D kann – wie sogleich darzulegen ist – offenbleiben.

E. 6.6.6

Als Zwischenergebnis ist zur wirtschaftlichen Einbusse aufgrund der Unterschutzstellung der Villa O festzuhalten: Ohne Schutzmassnahme käme dem Grundstück Kat.-Nr. 01 per Stichtag Ende November 2018 ein Verkehrswert von Fr. 18'410'000.- zu (vorne E. 6.5.2). Mit Schutzmassnahme ist der Verkehrswert beim als realisierbar zu wertenden Szenario B auf Fr. 10'200'000.- zu schätzen (vorne E. 6.6.2 f.). Somit führt die Schutzverfügung zu einem Wertverlust von Fr. 8'210'000.- bzw. von 44,6 %.

E. 6.7

Damit ist die (Grundsatz-)Frage zu beantworten, wo bei einem hoheitlichen Eingriff in das Grundeigentum die Schwelle zu einer entschädigungspflichtigen materiellen Enteignung überschritten wird. Das Bundesgericht hat es in seiner bisherigen Rechtsprechung, wie in E. 4.2 festgehalten, stets abgelehnt, die Grenze der Entschädigungspflicht schematisch anhand eines festen Prozentsatzes der Wertminderung zu ziehen, sondern verlangt eine Gesamtbetrachtung der Verhältnisse im Einzelfall (BGr, 12. März 2019, 1C_653/2017, E. 3.2 mit Hinweis auf BGE 112 Ib 263 E. 4 S. 266 f.). Auch das Verwaltungsgericht hat eine derart schematische Betrachtungsweise abgelehnt und verlangt eine Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalls (oben E. 4.2). Die denkmalpflegerische Unterschutzstellung des Äussern eines Gebäudes führt in der Regel nicht zu einer materiellen Enteignung. Auch in Fällen, wo neben dem Äussern wertvolle Innenräume und ein angemessener Umschwung mitgeschützt werden, kann eine bestimmungsgemässe und wirtschaftlich sinnvolle Nutzung möglich bleiben (Riva, N. 215 zu Art. 5 RPG mit Hinweisen auf die Gerichtspraxis).

E. 6.8

Vorliegend steht ausser Frage, dass die Villa O auch nach der Unterschutzstellung als ausgesprochen attraktive Wohnliegenschaft zu würdigen ist und – für den Eigengebrauch oder als Mietobjekt – wirtschaftlich sinnvoll genutzt werden kann. Bei der Beurteilung von denkmalpflegerischen Eingriffen wie dem vorliegenden kann daher nicht auf die von der bundesgerichtlichen Praxis im Zusammenhang mit Nichteinzonungen und Auszonungen entwickelte "Drittelsregel" (oben E. 4.2) zurückgegriffen werden. Die wirtschaftliche Einbusse bei Berücksichtigung des als realisierbar zu qualifizierenden Szenario B beläuft sich für die streitbetroffene Liegenschaft wie gesagt auf 44,6 % (oben E. 6.6.6). Sie liegt damit innerhalb der Bandbreite, in der das Verwaltungsgericht – bei Umzonungen – eine materielle Enteignung je nach den Umständen bejaht oder verneint (oben E. 4.2). Zwar erreicht die Einbusse vorliegend beinahe die Obergrenze von 45 %, über welcher ein Wertverlust (infolge Umzonung eines Grundstücks) grundsätzlich nicht mehr entschädigungslos hingenommen werden muss bzw. eine materielle Enteignung nur bei aussergewöhnlichen Umständen verneint wird (oben E. 4.2). Mit Blick darauf, dass die hier interessierende Liegenschaft trotz der Unterschutzstellung nicht nur weiterhin wirtschaftlich sinnvoll genutzt werden kann, sondern grundsätzlich die Möglichkeit einer – auch im Szenario B – substanziellen Ausnutzungsübertragung besteht (oben E. 6.6.2), ist der Tatbestand einer materiellen Enteignung vorliegend als (noch) nicht erfüllt zu betrachten.

E. 7.1

Zu prüfen bleibt nach dem in E. 4.1 Gesagten, ob hier ein Sonderopfer anzunehmen sei. Die Schätzungskommission II hat dies verneint. Zum einen tue es nichts zur Sache, ob Vergleichsobjekte eine grössere maximale Ausnützung realisieren könnten. Ebenso wenig spiele eine Rolle, ob die Villa O einen höheren Unterhaltsbedarf als ein Vergleichsobjekt aufweise. Denn auch im Fall eines Sonderopfers seien die verbleibenden Nutzungsmöglichkeiten zu beurteilen, die hier als wirtschaftlich gut zu bezeichnen seien.

E. 7.2

Die Rekurrentenschaft I beruft sich – wie schon im vorinstanzlichen Verfahren – nicht auf das Vorliegen eines Sonderopfers. Dementsprechend äussert sich auch der Rekursgegner nicht dazu.

E. 7.3

Tatsächlich ist ein Sonderopfer, das übrigens in der Rechtsprechung kaum von praktischer Bedeutung ist (Riva, N. 166 f. zu Art. 5 RPG), hier nicht ersichtlich. Denn der streitbetroffene Eingriff beschlägt nur die Villa O und nicht auch andere Grundeigentümer. Eine Ungleichbehandlung gegenüber einem anderen Eigentümer, der eine gleichgeartete Beeinträchtigung erfahren hätte, liegt daher nicht vor (Riva, N. 165 zu Art. 5 RPG). Aufgrund dieser Erwägungen ist eine materielle Enteignung zu verneinen. Somit besteht nach § 214 Abs. 1 PBG auch kein Heimschlagrecht. Der Rekurs VR.2022.00002 ist daher abzuweisen.

E. 8.1

Laut § 63 Abs. 1 AbtrG trägt in der Regel der Expropriant die Kosten des Schätzungsverfahrens. In Fällen jedoch, wo die bei der gütlichen Unterhandlung zuletzt gestellte Forderung des Abtretungspflichtigen die festgesetzte Entschädigung um mehr als die Hälfte übersteigt, kann durch die Schätzungskommission eine angemessene Verteilung der Kosten auf beide Teile stattfinden.

E. 8.2

Die Schätzungskommission II erwägt, der Kanton Zürich habe nicht nachgewiesen, dass er sich gütlich um eine Einigung bemüht habe. Sodann zeige die Komplexität des Falles, dass die Eigentümerschaft in guten Treuen habe prozessieren dürfen. Daher bestehe kein Anlass, die Kosten des Schätzungsverfahrens in der Höhe von insgesamt Fr. 23'096.35 entgegen der Regel von § 63 Abs. 1 AbtrG dem Kanton Zürich zu überbinden.

E. 8.3

Der Rekurrent II führt aus, dass die in § 29 Abs. 1 AbtrG vorgesehene förmliche Einigungsverhandlung im Fall einer materiellen Enteignung nicht zum Zug komme. Indessen habe er sehr wohl versucht, sich mit der Rekurrentenschaft I gütlich zu verständigen. Diese habe jedoch in der Meinung, dass eine materielle Enteignung vorliege, dazu nicht Hand geboten.

E. 8.4

Dem Rekurrenten II ist beizupflichten, dass § 29 Abs. 1 AbtrG – schon aufgrund der Entstehungsgeschichte dieses Gesetzes – auf die formelle Enteignung zugeschnitten ist und im Fall einer materiellen Enteignung höchstens sinngemäss zum Zug kommt. Dasselbe gilt aber auch für die Kostenregelung nach § 63 AbtrG. Danach hat grundsätzlich der Enteigner

als Verursacher des Rechtsstreits für die Kosten des Schätzungsverfahrens aufzukommen. Dem Enteigneten sind diese nur dann zu überbinden, wenn er sich einer einvernehmlichen Lösung durch eine übersetzte Entschädigungsforderung widersetzt. Für den Tatbestand einer strittigen materiellen Enteignung, wo entweder eine volle oder aber überhaupt keine Entschädigung geschuldet ist, passt diese Bestimmung indessen nicht. Im vorliegenden Fall war die Rechtslage keineswegs eindeutig, weshalb sich die Rekurrentenschaft I in guten Treuen veranlasst sehen durfte, zu prozessieren. Trotz ihres Unterliegens im Schätzungsverfahren besteht daher kein Anlass, ihr die Verfahrenskosten aufzuerlegen. Diese Erwägungen führen zur Abweisung des Rekurses im Verfahren VR.2022.00003.

E. 9

Bei diesem Ausgang erscheint die Rekurrentenschaft I im Rekursverfahren VB.2022.00002 als unterliegend, während der Rekurrent II im Rekursverfahren VB.2022.00003 unterliegt. Angesichts des auf gut Fr. 21'000'000.- zu veranschlagenden Streitwerts sowie der Schwierigkeit des Falls und des damit verbundenen Zeitaufwands des Gerichts rechtfertigt es sich, die Gerichtsgebühr (für die vereinigten Verfahren) auf Fr. 50'000.- anzusetzen (vgl. § 65a Abs. 1 VRG; vgl. ferner §§ 2 und 3 Abs. 1 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts vom 3. Juli 2018 [GebV VGr; LS 175.252]). Es rechtfertigt sich vorliegend, die Kosten des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens streitwert- und aufwandbezogen zu 19/20 der Rekurrentenschaft I und zu 1/20 dem Rekurrenten II aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Eine Parteientschädigung kann der Rekurrentenschaft I angesichts ihres weitgehenden Unterliegens in den vereinigten Rekursverfahren nicht zugesprochen werden. Indessen sind die Voraussetzungen für die ausnahmsweise Zusprechung einer Parteientschädigung an das Gemeinwesen bzw. mit Bezug auf den überwiegend obsiegenden Rekurrenten II ebenso wenig erfüllt, weil dessen Bemühungen in seinen angestammten Wirkungskreis fallen und die fachkundige Baudirektion auch nicht auf den Beizug eines Rechtsbeistands angewiesen war.

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