Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.263/2004 /ggs

Urteil vom 24. Oktober 2005
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Aeschlimann,
Fonjallaz, Eusebio,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Parteien
X._____ AG, Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Hermann Rüegg,

gegen

Gemeinde Wetzikon, 8620 Wetzikon, Beschwerdegegnerin, handelnd durch den Gemeinderat Wetzikon, 8620 Wetzikon, und dieser vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Müller,
Schätzungskommission in Abtretungsstreitigkeiten des Kantons Zürich, Kreis III, c/o lic. iur. Benjamin Wittwer, Protokollführer, Hirschengraben 40, 8001 Zürich,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, Militärstrasse 36, Postfach, 8090 Zürich.

Gegenstand
Materielle Enteignung,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, vom 19. August 2004.

Sachverhalt:

A.
Die X._____ AG ist Eigentümerin des Grundstücks Kat.-Nr. 1907 "Geissacher" im Gebiet "Bol", im Norden von Wetzikon. Gemäss dem 1986 festgesetzten kommunalen Zonenplan lag das Grundstück in der Industriezone A. Gemäss kantonalem Richtplan vom 31. Januar 1995 liegt das fragliche Grundstück am Rande des Siedlungsgebiets von Wetzikon.

B.
Am 7. Juli 1997 setzte die Gemeindeversammlung Wetzikon einen neuen Siedlungs- und Landschaftsplan fest. Dieser sieht im Gebiet "Geissacher" ein Erholungsgebiet für Parkanlagen bzw. Familiengärten vor. Gestützt auf den revidierten Richtplan setzte die Gemeindeversammlung am 23. März 1998 den neuen Zonenplan fest. Das Grundstück der X._____ AG wurde mit Ausnahme eines schmalen Streifens an der südlichen Grundstücksgrenze der Erholungszone EA/B (Familiengärten/Spielplatz) zugewiesen. Die Umzonung trat am 18. September 1998 in Kraft, nachdem sie vom Regierungsrat am 2. September 1998 genehmigt worden war.

C.
Am 9. Mai 2001 richtete die X._____ AG ein Entschädigungsbegehren wegen materieller Enteignung an die Gemeinde Wetzikon. Weil sich die Parteien nicht einigen konnten, wurde ein Schätzungsverfahren eingeleitet. Die Schätzungskommission nahm einen Augenschein vor und entschied am 20. Juni 2003, der X._____ AG werde keine Entschädigung aus materieller Enteignung zugesprochen.

D.
Dagegen erhob die X._____ AG Rekurs an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich. Dieses wies den Rekurs am 19. August 2004 ab.

E.
Gegen den verwaltungsgerichtlichen Entscheid hat die X._____ AG am 8. November 2004 Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht erhoben. Sie beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die Gemeinde Wetzikon sei zu verpflichten, der Beschwerdeführerin einen Betrag von mindestens Fr. 3'000'000.– zu bezahlen. Eventualiter sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Sache zu neuer Beurteilung an die Vorinstanz, subeventualiter an die Schätzungskommission III des Kantons Zürich zurückzuweisen. Subsubeventualiter seien die Ziff. 2 und 4 des Dispositivs des verwaltungsgerichtlichen Entscheids aufzuheben und die von der Vorinstanz auferlegte Gerichtsgebühr auf Fr. 12'000.– zu kürzen.

In verfahrensmässiger Hinsicht beantragt die Beschwerdeführerin die Durchführung eines Augenscheins, die Einholung eines Gutachtens zur Bestimmung des Verkehrswerts des Grundstücks Nr. 1907 vor und nach dem Stichtag des 18. September 1998 und die Einvernahme von Y._____ als Zeugen bzw. als Auskunftsperson zur Möglichkeit der Versorgung der Parzelle Nr. 1907 mit Elektrizität über die Trafostation auf dem Nachbargrundstück der Z._____ AG.

F.
Das Verwaltungsgericht beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die Gemeinde Wetzikon schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Die Schätzungskommission III hat auf eine Vernehmlassung verzichtet.

G.
In Replik und Duplik halten die Parteien materiell an ihren Anträgen fest. Das Bundesamt für Raumentwicklung hat auf eine Stellungnahme verzichtet.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.
Gegen Entscheide letzter kantonaler Instanzen über Entschädigungen als Folge von Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen und die auf raumplanerische Massnahmen gemäss dem Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) zurückzuführen sind, ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig (Art. 34 Abs. 1 i.V.m. Art. 5 RPG). Die Beschwerdeführerin ist als Eigentümerin der streitbetroffenen Parzelle zur Beschwerde berechtigt.

Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, geltend gemacht werden (Art. 104 lit. a OG). Das Bundesgericht ist nach Art. 105 Abs. 2 OG 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.

2.
Eine materielle Enteignung im Sinne von Art. 26 Abs. 2 BV und Art. 5 Abs. 2 RPG 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 erscheint 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 123 II 481 E. 6a S. 487; 121 II 417 E. 4a S. 423).

2.1 Wird bei der erstmaligen Schaffung einer raumplanerischen Grundordnung, welche den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Anforderungen entspricht, eine Liegenschaft keiner Bauzone zugewiesen, so liegt gemäss 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. Die Nichteinzonung in eine Bauzone löst grundsätzlich keine Entschädigungspflicht aus (BGE 123 II 481 E. 6b S. 487 f.; 122 II 326 E. 4 S. 328 ff.; 119 Ib 124 E. 2c S. 129 mit Hinweisen; zu den Ausnahmen vgl. BGE 122 II 455 E. 4a S. 457, 326 E. 6a S. 333; 121 II 417 E. 4b S. 423).

2.2 Das Verwaltungsgericht und die Schätzungskommission haben die Umzonung der fraglichen Parzelle von der Industriezone in die Erholungszone als Auszonung qualifiziert, weil schon die kommunale Nutzungsordnung von 1986 den Anforderungen des Raumplanungsgesetzes entsprochen habe. Die Revision von 1998 habe deshalb nicht erstmals eine RPG-konforme Grundordnung geschaffen.

Dem widerspricht die Gemeinde Wetzikon: Ihres Erachtens ist die Umzonung rechtlich als Nichteinzonung zu qualifizieren, weil die Zonenplanrevision dazu gedient habe, die Nutzungsplanung wieder mit der raumplanerischen Grundordnung gemäss RPG in Einklang zu bringen. Zwar sei die kommunale Nutzungsordnung ursprünglich rechtmässig gewesen; durch die Revision des Zürcher Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) im Jahre 1991 seien jedoch zusätzliche Ausnützungsmöglichkeiten geschaffen worden. Die dadurch erfolgte Steigerung der Baugebietskapazität habe eine Anpassung der kommunalen Nutzungsordnungen unumgänglich gemacht. In Wetzikon sei die Anpassung in zwei Stufen erfolgt: 1993 sei die Bauordnung und 1997/98 der dazugehörige Zonenplan an die veränderten rechtlichen Verhältnisse angepasst worden. Dabei sei das Baugebiet von Wetzikon, das sich nachträglich als zu gross erwiesen habe, um immerhin 14,7 ha oder 21% reduziert worden. Derartige Planungsmassnahmen seien den eigentumsumschreibenden Regeln zuzurechnen und müssten in der Regel entschädigungslos hingenommen werden.

2.3 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung liegt eine - grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmende - Nichteinzonung vor, wenn eine Liegenschaft bei der erstmaligen Schaffung einer raumplanerischen Grundordnung, welche den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Anforderungen entspricht, keiner Bauzone zugewiesen wird. Dies gilt nicht nur bei der Revision altrechtlicher, vor Inkrafttreten des RPG erlassener Zonenpläne, sondern auch bei der Anpassung von Zonenplänen, die zwar unter der Herrschaft des RPG in Kraft getreten sind, aber materiell nicht auf die bundesrechtlichen Planungsgrundsätze ausgerichtet waren (BGE 122 II 326 E. 5c S. 332; Entscheid 1A.8/2002 vom 22. Juli 2002, E. 3.3-3.5). Eine - grundsätzlich entschädigungspflichtige - Auszonung wird dagegen angenommen, wenn ein Grundstück durch einen bundesrechtskonformen Nutzungsplan der Bauzone zugeteilt worden war und aufgrund einer Zonenplanrevision einer Nichtbauzone zugeteilt wird.

Diese Unterscheidung wurde in BGE 122 II 326 E. 5c S. 332 wie folgt begründet: Den Planungsbehörden solle die erstmalige Umsetzung der verfassungsrechtlichen und raumplanungsgesetzlichen Grundsätze nicht verunmöglicht oder über Gebühr erschwert werden. Denn es bestünde die Gefahr, dass sich die Planungsbehörden gegebenenfalls von Entschädigungs- statt von Raumordnungsgesichtspunkten leiten liessen. Würden hingegen in diesem Planungsstadium Beschränkungen bisheriger (”vorraumplanungsrechtlicher”) Nutzungsmöglichkeiten durchwegs als Nichteinzonungsfälle betrachtet, so öffne dies den Weg, um auch entschädigungsrechtlich sachgerecht differenzierende Lösungen zu finden.

Daraus lässt sich schliessen, dass die Anpassung von ursprünglich RPG-konformen Nutzungsplänen an veränderte Verhältnisse und Anschauungen, die zu einer Einschränkung ”raumplanungsrechtlicher” Nutzungsmöglichkeiten führt, grundsätzlich als Auszonung zu betrachten ist, auch wenn die Reduktion der Bauzonen nach Art.

15 RPG geboten ist, beispielsweise weil sich die Bevölkerung nicht wie erwartet entwickelt hat oder weil die Bauzonenkapazität durch neue Verdichtungs- oder Umnutzungsmöglichkeiten erhöht worden ist (so Martin Bertschi, Die Umsetzung von Art. 15 lit. b RPG über die Dimensionierung der Bauzonen: Bundesrecht, föderalistische Realität und ihre Wechselwirkungen, Diss. Zürich 2001, Rz. 96 S. 44 f.).

2.4 Dagegen lässt sich einwenden, dass die Unterscheidung zwischen ursprünglich fehlerhaften und anpassungsbedürftigen Nutzungsplänen nicht leicht ist. In beiden Fällen ist die Gemeinde zu einer Verkleinerung ihrer Bauzone verpflichtet; das öffentliche Interesse an der Planungsrevision ist in beiden Fällen erheblich. Auch bei der notwendigen Anpassung eines ursprünglich RPG-konformen Nutzungsplans besteht die Gefahr, dass sich die Gemeinde von entschädigungsrechtlichen anstatt von raumordnungsrechtlichen Gesichtspunkten leiten lässt.

Andererseits aber ist zu bedenken, dass Zonenpläne, die unter der Herrschaft des RPG erlassen und auf dessen Planungsgrundsätze ausgerichtet waren, verbindlich sind (Art. 21 Abs. 1 RPG); ihre Revision setzt voraus, dass sich die Verhältnisse erheblich geändert haben (Art. 21 Abs. 2 RPG); hierfür ist eine Interessenabwägung unter Berücksichtigung der bisherigen Geltungsdauer des Nutzungsplans, dem Ausmass seiner Realisierung und Konkretisierung, dem Umfang der beabsichtigten Änderung und dem öffentlichen Interesse daran erforderlich (vgl. BGE 128 I 190 E. 4.2 S. 198 f.; 120 Ia 227 E. 2c S. 233; 113 Ia 444 E. 5a S. 455). Insofern dürfen Eigentümer eingezonter Parzellen grundsätzlich auf eine gewisse Beständigkeit des Nutzungsplans vertrauen. Bis zur Rechtskraft der Zonenplanrevision bleiben die ursprünglich der Bauzone zugewiesenen Parzellen Bauland und können, soweit keine Planungszone verhängt worden ist, überbaut werden. Erst mit Inkrafttreten der Zonenplanrevision verlieren sie ihre Baulandqualität.

Wäre nicht nur die erstmalige Anpassung an die Vorgaben des RPG, sondern auch jede weitere Anpassung der Nutzungsplanung wegen veränderter Verhältnisse als Nichteinzonung grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmen, wäre Art. 5 Abs. 2 RPG nur noch in Ausnahmefällen anwendbar, z.B. wenn der Eigentümer für die Erschliessung und Überbauung des Landes bereits erhebliche Kosten aufgewendet hat. Dies würde, wie auch das Verwaltungsgericht angenommen hat, den Begriff des entschädigungslos hinzunehmenden Eingriffs in das Eigentum überdehnen.

2.5 Bei der Frage, was unter "naher Zukunft" zu verstehen sei, sind die Fristen, mit denen die Planung zu rechnen hat, zu berücksichtigen (Alfred Kuttler, Materielle Enteignung aus der Sicht des Bundesgerichts, in: Festgabe Kuttler, Zürich 2003, S. 123). Der Planungshorizont für Bauzonen beträgt 15 Jahre (Art. 15 lit. b RPG); nach Ablauf dieser Frist ist der Nutzungsplan grundsätzlich zu überprüfen und nötigenfalls anzupassen (Entscheid 1P.293/1994 vom 20. Dezember 1994, E. 3c mit Hinweisen, publ. in: ZBl 97/1996 S. 36); bei wesentlicher Änderung der Verhältnisse ist eine Überprüfung schon vor Ablauf dieser Fristen vorzunehmen.

Im vorliegenden Fall waren am Stichtag bereits 12 Jahre seit Inkrafttreten des alten Zonenplans verstrichen. Zudem hatten sich auch die rechtlichen Verhältnisse wesentlich verändert: Durch die am 6. Dezember 1987 angenommene Initiative "Zum Schutz der Moore" (Art. 24sexies Abs. 5 aBV) und die zu ihrer Ausführung erlassenen Bestimmungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe waren die Moorgebiete und die Moorlandschaft des Pfäffikersees nördlich von Wetzikon unter besonderen Schutz gestellt worden; überdies hatte die PBG-Revision von 1991 neue Verdichtungsmöglichkeiten eingeführt und damit die Kapazität der Bauzonen erheblich vergrössert. Insofern mussten Eigentümer eingezonter, aber weder überbauter noch erschlossener Grundstücke am Siedlungsrand, in unmittelbarer Nähe zur Moorlandschaft am Pfäffikersee, damit rechnen, dass ihre Parzellen bei der nächsten Nutzungsplanrevision aus der Bauzone entlassen werden würden.

Unter diesen Umständen erscheint es hier gerechtfertigt, die Prüfung auf die Frage zu beschränken, ob die Beschwerdeführerin die Parzelle am Stichtag hätte überbauen können.

2.6 Nach dem Gesagten erscheint es gerechtfertigt, in Fällen wie dem Vorliegenden von einer "Auszonung" und nicht von einer "Nichteinzonung" auszugehen.

Dies bedeutet nicht, dass für sämtliche, im Zuge einer Nutzungsplanrevision ausgezonten Grundstücke Entschädigungen wegen materieller Enteignung zu zahlen sind. Auch eine bundesrechtskonform ausgestaltete Bauzone ist nicht für alle Zeiten starr festgelegt, sondern kann und muss entsprechend der Änderung der Verhältnisse und der gesetzlichen Grundlagen neuen Bedürfnissen angepasst werden. Ein Grundeigentümer kann daher nicht darauf vertrauen, das sein Grundstück stets in der Bauzone bleibt und überbaut werden kann (Enrico Riva, RPG-Kommentar, N. 164 zu Art. 5 RPG; Jörg Leimbacher, Planungen und materielle Enteignung, Bern 1995, S. 59). Auch bei einer Auszonung muss daher zusätzlich gefragt werden, ob die Berechtigung zum Bauen in naher Zukunft mit hoher Wahrscheinlichkeit hätte realisiert werden können.

3.
Massgebend sind dabei alle rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten, welche die künftige Nutzungsmöglichkeit beeinflussen können. Dazu gehören die eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Bauvorschriften, der Stand der kommunalen und kantonalen Planung, die Lage und Beschaffenheit des Grundstücks, die Erschliessungsverhältnisse und die bauliche Entwicklung in der Umgebung (BGE 131 I 72 E. 3.3 S. 76 f.; 122 II 455 E. 4c S. 458).

Gegen die mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwartende Überbauung eines Grundstücks in naher Zukunft kann namentlich das Erfordernis einer Ausnahmebewilligung, einer Änderung in der Zonenplanung, eines Erschliessungs-, Überbauungs- oder Gestaltungsplans, einer Baulandumlegung oder weitgehender Erschliessungsarbeiten sprechen (BGE 131 I 72 E. 3.3 S. 77; 113 Ib 133 E. 4c S. 135; Enrico Riva, Hauptfragen der materiellen Enteignung, Bern 1990, S. 166 ff.). Allerdings schliesst nicht jedes zusätzliche Verfahren, welches das kantonale Recht vor der Erteilung einer Baubewilligung verlangt, die Ausrichtung einer Entschädigung aus: Es kommt vielmehr auf die konkreten Umstände und auf die effektive Tragweite dieses Erfordernisses nach kantonalem Recht an (BGE 131 II 151 E. 2.4 und 2.5 S. 157 ff.).

3.1 Das Verwaltungsgericht verneinte das Vorliegen einer materiellen Enteignung, weil das streitbetroffene Grundstück zum Stichtag (18. September 1998) nicht hätte überbaut werden können. Es sei nämlich zu diesem Zeitpunkt in ein rechtskräftig eingeleitetes amtliches Quartierplanverfahren eingebunden gewesen, dessen Hauptzweck darin bestanden habe, das Industriegebiet einer ausreichenden strassenmässigen Erschliessung zugänglich zu machen. Im Beizugsgebiet dieses Verfahrens hätten weder tatsächliche noch rechtliche Änderungen ohne Bewilligung des Gemeinderates vorgenommen werden dürfen (§ 150 PBG; sog. Quartierplanbann).
Mit einem Abschluss des Quartierplanverfahrens in naher Zukunft konnte nach Auffassung des Verwaltungsgerichts nicht gerechnet werden, weil dieses Verfahren von zwei unsicheren Komponenten abhängig gewesen sei: der Ausdehnung des Moorschutzes einerseits, und der Linienführung der in der Richtplanung verankerten Staatsstrasse - der sogenannten Westtangente - andererseits.

Das Grundstück der Beschwerdeführerin habe zum Stichtag zur Hälfte innerhalb der Zone IV des Perimeters der Verordnung zum Schutze des Pfäffikersees vom 2. Dezember 1948 (SchutzV 1948) gelegen, in der Hochbauten nur mit Bewilligung der Baudirektion des Kantons Zürich errichtet werden dürfen. Zusätzlich sei der Pfäffikersee samt Ufern und angrenzenden Moorgebieten von den Schutzperimetern der bundesrechtlichen Verordnung über den Schutz der Hoch- und Übergangsmoore von nationaler Bedeutung vom 21. Januar 1991 (Hochmoorverordnung; SR 451.32), der Flachmoore von nationaler Bedeutung vom 7. September 1994 (Flachmoorverordnung; SR 451.33) und der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung vom 1. Mai 1996 (Moorlandschaftsverordnung; SR 451.35) erfasst. Deren detaillierter Perimeterverlauf habe am Stichtag noch nicht festgestanden; ebenso wenig hätten kantonale Feststellungsverfügungen über den Verlauf des Schutzperimeters im Bereich des streitbetroffenen Grundstücks vorgelegen. Bis zur parzellenscharfen Abgrenzung des Baugebiets von der angrenzenden Moorlandschaft hätten keine Quartierplanfestsetzungen vorgenommen werden können.

Auch die Linienführung der projektierten Westtangente sei noch nicht bestimmt gewesen. Diese solle die bestehende Industriestrasse im Gebiet Bol in östlicher Richtung bis zur Pfäffikerstrasse fortsetzen und damit die Groberschliessung des nordöstlichen Quartierplangebiets vervollständigen. Die genaue Linienführung dieser Staatsstrasse habe nicht vor Feststellung des Verlaufs des Moorschutzperimeters erfolgen können. Bis dahin

hätten somit auch keine quartierplanerischen Massnahmen getroffen werden können, um die geplante Linienführung der Westtangente nicht zu beeinträchtigen.

Vor der Überbauung des fraglichen Grundstücks hätten deshalb, so das Verwaltungsgericht, zunächst eine Feststellungsverfügung der Baudirektion zur Festsetzung des Moorschutzperimeters im fraglichen Gebiet eingeholt und ein konkretes Projekt für die Strassenführung der Westtangente ausgearbeitet werden müssen. Dabei wäre mit einem längeren Zeitaufwand und einem teilweise ungewissen Ausgang zu rechnen gewesen.
Nach Auffassung des Verwaltungsgerichts kann zumindest nicht ausgeschlossen werden, dass eine Überbauung des streitbetroffenen Grundstücks die Quartierplanung negativ präjudiziert hätte. Eine vollständige Überbauung des Grundstücks der Beschwerdeführerin hätte beispielsweise eine weiter südlich gelegene Linienführung der Westtangente verunmöglicht; dies wäre wiederum nicht ohne Einfluss auf die Erschliessung der übrigen Quartierplangrundstücke im nordöstlichen Teil des Quartierplangebiets sowie auf allfällig erforderliche Landzuteilungsmassnahmen geblieben. Bei dieser Sachlage habe das laufende Quartierplanverfahren ein rechtliches Hindernis für die Überbauung der streitbetroffenen Parzelle dargestellt, das die Beschwerdeführerin nicht aus eigener Kraft hätte beheben können.

3.2 Die Beschwerdeführerin macht dagegen geltend, eine Baubewilligung hätte trotz des Quartierplanbanns erteilt werden können, weil die Überbauung der Parzelle die Quartierplanung weder wesentlich erschwert noch gar verunmöglicht hätte.

Eine Verlegung des Schutzperimeters der Moorlandschaft und damit auch der Westtangente nach Süden sei am Stichtag eher unwahrscheinlich gewesen; dagegen spreche insbesondere der Umstand, dass die Westtangente innerhalb des Perimeters (Zone IV) der SchutzV 1948 geplant worden sei. Tatsächlich sei der Perimeter mit der revidierten Verordnung zum Schutz des Pfäffikersees vom 27. Mai 1999 (SchutzV 1999) nach Norden verlegt und das streitbetroffene Grundstück völlig aus dem Schutzperimeter entlassen worden.

Im Übrigen hätte eine Verlegung der Westtangente nach Süden nur die Überbauung eines Teils der gut 14'500 m2 grossen Parzelle betroffen. Auf dem verbleibenden Teil hätte noch immer ein Gebäude von 80 m x 72,5 m mit einer Gebäudehöhe von 20 bis 22 m errichtet werden können, das die nach Bau- und Zonenordnung zulässige Baumasse von 116'000 m3 ausgeschöpft hätte. Schliesslich hätte auch die Möglichkeit bestanden, die Baubewilligung mit einem Beseitigungsrevers zu erteilen.

3.3 Die Gemeinde erachtet die von der Beschwerdeführerin präsentierten Überbauungsmöglichkeiten des Grundstücks mit einem Quader von 80 m x 72,5 m als völlig unrealistisch. Bei realistischer Betrachtung hätte die zulässige Baumasse auf mehrere Gebäude mit Abständen untereinander und internen Erschliessungsflächen aufgeteilt werden müssen, weshalb die vorzeitige Überbauung des Grundstücks den Quartierplan ungünstig hätte präjudizieren können.

4.
Streitig ist somit in erster Linie, ob der Quartierplanbann einer Überbauung der Parzelle Nr. 1907 am Stichtag entgegenstand.

4.1 Gemäss § 150 Abs. 1 PBG ist die Bewilligung für rechtliche oder tatsächliche Änderungen im Beizugsgebiet zu erteilen, wenn die Änderung die Aufstellung oder den Vollzug des Quartierplans weder verunmöglicht noch wesentlich erschwert.

Das Quartierplanverfahren war 1989 von der Gemeinde eingeleitet worden, um das Industriegebiet "Bol/Geissacher" zu erschliessen, insbesondere, um dort einen Werkhof der Gemeinde bauen zu können. Es wurde im März 1991 vom Regierungsrat genehmigt. Nur knapp ein Jahr später, am 19. Februar 1992, wurde das Verfahren aufgehoben, nachdem die Gemeinde ein anderes Grundstück zur Realisierung des Werkhofs erworben hatte und sich das unüberbaute Quartierplangebiet grösstenteils innerhalb des Perimeterentwufs der Moorlandschaft "Pfäffikersee" von nationaler Bedeutung befand. Nachdem ein privater Grundeigentümer Rekurs gegen den Aufhebungsbeschluss erhoben hatte, beschloss der Gemeinderat, das Verfahren lediglich zu sistieren.

Am 24. August 1994 wurde die Sistierung wieder aufgehoben, weil sich abzeichnete, dass das Gebiet nicht in den Perimeter der Moorlandschaft Pfäffikersee aufgenommen werden würde. Trotzdem wurde das Verfahren wegen der hängigen Revision der Ortsplanung nicht weiter bearbeitet. Im Juli 1997 wurde der neue Siedlungs- und Landschaftsplan erlassen, der auf dem überwiegenden Teil des noch nicht überbauten Lands im Quartierplangebiet eine Erholungszone festlegt. Die formelle Aufhebung des Quartierplanverfahrens erfolgte am 3. November 1999, nach der rechtskräftigen Umteilung des Landes von der Industrie- in die Erholungszone.

Damit ruhte das Quartierplanverfahren de facto seit Februar 1992: Zwar wurde es 1994 formell wieder aufgenommen, aber nicht mehr vorangetrieben, weil die ursprüngliche Zielsetzung - die Erschliessung des Gebiets als Industriebauland - im Widerspruch zur geplanten Richt- und Zonenplanrevision stand. Mit der Richtplanrevision im Juli 1997 stand definitiv fest, dass das noch unüberbaute Quartierplangebiet nicht mehr als Industrieland benötigt würde.

Unter dieser Prämisse ist nicht ersichtlich, inwiefern eine Überbauung der Parzelle der Beschwerdeführerin die Aufstellung oder den Vollzug des Quartierplans - mit dem ohnehin nicht mehr gerechnet werden konnte - negativ hätte präjudizieren können: Stand schon vor dem Stichtag fest, dass die ursprünglich beabsichtigte Erschliessung des Gebiets als Industrieland nicht mehr realisiert werden würde, so konnte die Überbauung der Parzelle am Stichtag dieses Ziel nicht mehr gefährden.

4.2 Die Überbauung der Parzelle hätte sich allerdings negativ auf die Umsetzung des neuen Richtplans und die hängige Nutzungsplanrevision ausgewirkt, weil es die Nutzung des Gebiets als Erholungszone vereitelt hätte.

Der Quartierplanbann diente jedoch nicht der Sicherung der Richt- und Nutzungsplanung. Hierfür verfügte die Gemeinde über andere Instrumente; insbesondere hätte sie die Baubewilligung im Hinblick auf die geplante Nutzungsplanänderung wegen fehlender planungsrechtlicher Baureife gemäss § 234 PBG verweigern können. Dieses Instrument erfüllt im Kanton Zürich die Funktion einer Planungszone oder einer Bausperre (BGE 116 Ia 449 E. 4a S. 453).

Derartige, der Sicherung der Planung dienende Massnahmen dürfen jedoch bei der Beurteilung der Überbaubarkeit nicht berücksichtigt werden:

Geht einem definitiven Eingriff eine provisorische Massnahme voraus, wie z.B. der Erlass einer Planungszone, ist zwar auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des definitiven Eingriffs abzustellen; mit der provisorischen Massnahme darf indessen nicht zum Nachteil des Betroffenen ein Ausschluss der Entschädigungspflicht begründet werden (BGE 109 Ib 13 E. 3 S. 17; Entscheid A.275/1985 vom 5. Februar 1986 E. 4a, publ. in ZBl 88/1987 S. 70 ff.; Enrico Riva, Hauptfragen der materiellen Enteignung, S. 188 oben; Claude Rouiller, La garantie de la propriété et l'expropriation matérielle, ZBJV 1985 S. 18).

4.3 Zusammenfassend kann daher die Überbaubarkeit der Parzelle der Beschwerdeführerin nicht unter Berufung auf den Quartierplanbann verneint werden. Auch die fehlende planungsrechtliche Baureife der Parzelle während der Hängigkeit der Ortsplanungsrevision darf nicht berücksichtigt werden.

5.
Eine Überbauung hätte allerdings der Zustimmung der Baudirektion bedurft, weil die Parzelle am Stichtag noch ca. zur Hälfte innerhalb der Zone IV der Pfäffikersee-SchutzV vom 2. Dezember 1948 lag, in der Hochbauten nur mit Bewilligung der Baudirektion errichtet werden dürfen.

Die Schätzungskommission ging in ihrem Entscheid (E. 2 S. 9) davon aus, dass diese Bewilligung erteilt worden wäre. Dafür spricht die Tatsache, dass die Parzelle nur knapp ein Jahr später aus dem Perimeter der revidierten SchutzV vom 27. Mai 1999 entlassen wurde.

Jedenfalls aber hätte die Beschwerdeführerin die Möglichkeit gehabt, ein Bauvorhaben auf dem ausserhalb der Perimetergrenze liegenden südlichen Grundstücksteil zu realisieren, das nicht bewilligungspflichtig gewesen wäre.

6.
Der Erteilung einer Baubewilligung stand jedoch im September 1998 die fehlende Erschliessung der Parzelle entgegen. Zwar gab es bereits eine Wasser- und Abwasserversorgung, dagegen war das Grundstück noch nicht mit Elektrizität versorgt; streitig ist zudem, ob eine genügende Zufahrt vorhanden war.

6.1 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann es gegen Treu und Glauben verstossen, wenn sich die Gemeinde auf die fehlende Erschliessung eines Grundstücks beruft, obwohl feststeht, dass sie ihrer Erschliessungspflicht nicht nachgekommen ist (BGE 131 II 72 E. 3.6 S. 79).
6.1.1 Die Beschwerdeführerin macht im vorliegenden Fall geltend, dass die Gemeinde das Quartierplanverfahren unrechtmässig und in treuwidriger Weise verzögert habe.

Die Gemeinde widerspricht diesem Vorwurf: Die Festlegung der Erschliessung des Industriegebiets "Bol" wäre wegen der übergeordneten Moorschutzprobleme weder damals noch heute rechtlich möglich gewesen. Der Moorschutzperimeter sei im fraglichen Gebiet auch heute noch nicht rechtskräftig festgesetzt worden, insbesondere fehlten die bundesrechtlich vorgeschriebenen Pufferzonen. Aus diesem Grund sei die SchutzV 1999 von ideellen Vereinigungen mit Rekurs angefochten worden. Auch für die Westtangente liege noch immer kein bewilligtes Projekt vor.
6.1.2 Aus dem Quartierplan-Einleitungsbeschluss geht hervor, dass die Gemeinde bereits in den Jahren 1985 und 1987 Verhandlungen über eine private Landumlegung geführt hatte, die jedoch scheiterten. Am 4. Oktober 1989 beschloss sie von Amtes wegen die Einleitung eines Quartierplans zur Erschliessung des Industriegebiets; die Baudirektion genehmigte dies mit Verfügung vom 12. März 1991.

1992 wurden jedoch grosse Teile des Quartierplangebiets in das provisorische Inventar der Moorlandschaft "Pfäffikersee" von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung aufgenommen. Das Quartierplanverfahren konnte deshalb bis zur definitiven Festsetzung des Moorlandschaftsperimeters und der Pufferzonen nicht weiterbetrieben werden (zur notwendigen Koordination von Raumplanung und Moorschutz vgl. z.B. Entscheide 1A.44/1992 vom 17. März 1993 E. 3; BGE 124 II 19 E. 3b S. 23 ff.).

Am 1. Mai 1996 erliess der Bundesrat die Moorlandschaftsverordnung. Nach der kartographischen Darstellung im Anhang der Verordnung liegt das unüberbaute Quartierplangebiet nicht mehr im Perimeter der bundesrechtlich geschützten Moorlandschaft. Die definitive, parzellenscharfe Abgrenzung der Moorlandschaft obliegt jedoch den Kantonen (vgl. Art. 3 Abs. 1 MoorlandschaftsV); diese sind überdies verpflichtet, ökologisch ausreichende Pufferzonen für die Moore von nationaler Bedeutung auszuscheiden, um eine ungeschmälerte Erhaltung der Schutzobjekte sicherzustellen (Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 der Flachmoorverordnung).

Wie sich aus dem Bundesinventar der Flachmoore von nationaler Bedeutung (Objekt Nr. 2212) ergibt, stösst das Flachmoor Robenhauserriet/Pfäffikersee am Chämterbach an das Gebiet Bol/Geissacher an. Insofern musste damit gerechnet werden, dass auf einem Teil des Quartierplangebiets - unabhängig von dessen Zugehörigkeit zur geschützten Moorlandschaft - Pufferzonen zum Schutz des Flachmoors ausgewiesen würden.

Zudem stellte sich die Frage, ob das geplante Trassee der Westtangente nicht zum Schutz der Moore verschoben werden müsse. Da die Westtangente der Groberschliessung des nordöstlichen Industriegebiets dienen sollte, musste deren Verlauf bekannt sein, bevor über die weitere strassenmässige Erschliessung und Überbauung des Gebiets entschieden werden konnte.
6.1.3 Unter diesen Umständen kann der Gemeinde nicht der Vorwurf gemacht werden, das Quartierplanverfahren verzögert und ihre Erschliessungspflicht verletzt zu haben. Sie war vielmehr verpflichtet, ihre Quartier- und Erschliessungsplanung mit den übergeordneten Planungen von Bund und Kantonen (Moorschutz; Westtangente) zu koordinieren. Die jahrelange Unsicherheit über den Verlauf der Perimetergrenze, die Lage der Pufferzonen und die Linienführung der Westtangente ist nicht der Gemeinde anzulasten.

6.2 Darf sich die Gemeinde somit auf die fehlende Erschliessung der Parzelle berufen, ist zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin die Erschliessung am Stichtag aus eigener Kraft hätte realisieren können.
6.2.1 Die Beschwerdeführerin macht geltend, das Grundstück sei bereits über die Motorenstrasse und das Nachbargrundstück Kat.-Nr. 1915 strassenmässig erschlossen; diese Zufahrt führe heute zu Parkplätzen am südlichen Rand ihrer Parzelle, die vom Nachbargrundstück aus genutzt würden. Hätte die bestehende Zufahrt nicht ausgereicht, so hätte sie noch ausgebaut werden können: Die Eigentümerin des Nachbargrundstücks habe sich im Kaufvertrag vom 3. Oktober 1996 vertraglich verpflichtet, der Beschwerdeführerin ein unbeschränktes Fahr- und Fusswegrecht einzuräumen.

Auch die Elektrizitätsversorgung hätte entweder über das Nachbargrundstück Kat.-Nr. 1915 oder mittels Errichtung eines Blockheizkraftwerkes auf dem eigenen Grundstück sichergestellt werden können.
6.2.2 Die Gemeinde Wetzikon bestreitet dies.

Zufahrtsrechtlich bestehe ein Unterschied, ob einige wenige Parkplätze oder die dichte Überbauung eines 14'571 m2 grossen Grundstücks erschlossen werde. Der mit einer solchen Überbauung induzierte Zu- und Wegbringerverkehr dürfe nicht mehr, wie bisher, in den Staubereich eines Bahnübergangs geleitet werden. Vielmehr sei für eine Fläche dieser Grösse eine systematische gebietsgerechte Erschliessung nötig; diese habe über die geplante Westtangente zu erfolgen.

Baupolizeilich sei sodann zu beachten, dass die heutige Zufahrt noch als grundstücksinterne, abstandsfreie Zufahrt qualifiziert werden könne; bei einer Erschliessung auch der Parzelle Nr. 1907 müsse dagegen der Strassenabstand von § 265 PBG eingehalten werden, was angesichts der bestehenden Gebäude auf Kat.-Nr. 1915 nicht möglich sei.

Sodann sei die Versorgung des streitigen Grundstücks mit elektrischer Energie am Stichtag nicht hergestellt gewesen, insbesondere habe kein Recht der Beschwerdeführerin auf einen Anschluss an die Trafostation des Nachbargrundstücks bestanden. Die Zustimmungserklärung der Z._____ AG sei am 17. Januar 2002 abgegeben worden, zu einem Zeitpunkt, als das Grundstück der Beschwerdeführerin schon umgezont gewesen sei. Die Zustimmung sei daher ohne praktische Bedeutung gewesen und habe bedenkenlos "erteilt" werden können. Ob sich der Betrieb eines Blockheizkraftwerks für die Überbauung des streitbetroffenen Grundstücks gelohnt hätte, sei völlig ungewiss.
6.2.3 Die Schätzungskommission verneinte die Möglichkeit einer Selbsterschliessung vor allem aufgrund des hängigen Quartierplanverfahrens. Sie bezweifelte aber auch, dass die von der Beschwerdeführerin skizzierte Zufahrt die gesetzlichen Anforderungen gemäss § 237 PBG i.V.m. mit den Zugangsnormalien vom 9. Dezember 1987 erfüllt hätte. Überdies sei die vertragliche Vereinbarung mit der Eigentümerin des Nachbargrundstücks hinsichtlich Verlauf und Breite des Wegrechts unklar, weshalb auch noch keine definitive Grunddienstbarkeit in das Grundregister habe angemeldet werden können.
6.2.4 Das Verwaltungsgericht ging davon aus, dass die Parzelle am Stichtag strassenmässig nicht erschlossen gewesen sei. Es liess die Frage, ob die Beschwerdeführerin in der Lage gewesen wäre, aufgrund der konkreten örtlichen Verhältnisse eine den gesetzlichen Anforderungen genügende Zufahrt zu ihrem Grundstück zu erstellen und eine Versorgung mit Elektrizität aus eigenen Kräften zu bewerkstelligen, offen, weil schon der Quartierplanbann einer Überbauung des Grundstücks am Stichtag entgegengestanden habe.
6.2.5 Die Beschwerdeführerin beantragt, das Bundesgericht möge die vom Verwaltungsgericht offen gelassenen Fragen beantworten, und stellt hierfür verschiedene Beweisanträge.

Es ist jedoch nicht Aufgabe des Bundesgerichts, die von der Gemeinde und der Schätzungskommission aufgeworfenen, überwiegend kantonalrechtlichen Erschliessungsfragen zu beurteilen, bevor das kantonale Verwaltungsgericht sich dazu geäussert hat. Die Sache ist deshalb zu neuer Beurteilung an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen.
Das Verwaltungsgericht wird neben der Frage, ob die Beschwerdeführerin das Grundstück in rechtlicher und tatsächlicher Sicht aus eigener Kraft hätte erschliessen können, auch die objektive Realisierungswahrscheinlichkeit einer solchen Überbauung zu beurteilen haben, unter Berücksichtigung der damaligen Nachfrage nach

Industrieland am Siedlungsrand von Wetzikon (vgl. BGE 113 Ib 318 E. 3c/aa S. 325; Peter Hänni/Marco Scruzzi/Adrian Walpen, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Aufl. 2002, S. 619 f.).

6.3 Da das Verwaltungsgericht in seinem neuen Entscheid auch über die Kosten neu entscheiden wird, erübrigt es sich, die von der Beschwerdeführerin erhobenen Rügen gegen den Kostenentscheid zu prüfen.

7.
Nach dem Gesagten ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen. Die Beschwerdeführerin obsiegt insoweit, als sie die Aufhebung des angefochtenen Entscheids beantragt hat; dagegen unterliegt sie mit ihren weitergehenden Anträgen. Die Gerichtsgebühr ist daher je zur Hälfte der Beschwerdeführerin und der Gemeinde aufzuerlegen, die in ihren Vermögensinteressen betroffen ist (Art. 156 Abs. 2 OG).

Art. 116 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1930 über die Enteignung (EntG; SR 711) ist nur auf Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen Verfügungen der eidgenössischen Schätzungskommission und anderer Bundesbehörden auf dem Gebiet der Enteignung anwendbar (Art. 115 Abs. 1 und Abs. 3 OG), nicht aber auf Verfahren, die sich gegen kantonale Entscheide richten.

Der Gemeinde steht als Behörde keine Parteientschädigung zu (Art. 159 Abs. 2 OG). Da die Beschwerdeführerin nur teilweise obsiegt, ist ihr eine reduzierte Parteientschädigung zuzusprechen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
In teilweiser Gutheissung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, vom 19. August 2004 aufgehoben. Die Sache wird zu neuem Entscheid an das Verwaltungsgericht zurückgewiesen. Im Übrigen wird die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abgewiesen.

2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 15'000.– wird den Parteien je zur Hälfte auferlegt.

3.
Die Gemeinde Wetzikon hat die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 7'500.– zu entschädigen.

4.
Dieses Urteil wird den Parteien, der Schätzungskommission in Abtretungsstreitigkeiten, Kreis III, dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, und dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 24. Oktober 2005
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: