Zeitschrift: Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 5 (1948)

Heft: 3

Artikel: Eigentumsrechte und Entschädigungspflicht bei Planungsvorhaben = Droit de propriété et l'urbanisme = Proprietary rights and planning

Autor: Imboden, M.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-783220

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 08.02.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

D. Eigentumsrechte und Entschädigungspflicht bei Planungsvorhaben

1. Grundlagen

Die Eigentümlichkeiten, die das schweizerische Recht in der Ordnung der Wohn- und Landesplanung aufweist, sind nur verständlich mit Rücksicht auf die staatsrechtliche Struktur, insbesondere auf die föderative Gliederung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Die Schweiz ist ein Bundesstaat, bestehend aus 25 Gliedstaaten, den Kantonen. Die Kantone ihrerseits gliedern sich in Gemeinden, die eine sehr starke Autonomie — eine stärkere als die Gemeinden irgend eines anderen Staates des heutigen Europas — besitzen.

Die Kompetenz zum Erlass und zum Vollzug rechtlicher Vorschriften über die Wohn- und Landesplanung liegt nach der heutigen verfassungsrechtlichen Ordnung grundsätzlich bei den Kantonen. Nur in ganz beschränkten Bereichen und mit beschränkten Mitteln kann der Bund Planungsmassnahmen ergreifen. Den Kantonen steht es frei, ihre Befugnisse teilweise auf die Gemeinden zu übertragen. Das geht soweit, dass in einigen Kantonen sogar das Schwergewicht der baulichen Planung bei den kommunalen Körperschaften liegt. Dieser Zustand bedeutet allerdings die Ausnahme. In den meisten Kantonen teilen sich Kanton und Gemeinden in dem Sinne in die Aufgabe, dass der Kanton die allgemeinen Rechtsgrundsätze erlässt, während die Gemeinden diese durchführen und sie durch besondere Vorschriften ergänzen.

So sind die in der Schweiz geltenden Rechtsgrundsätze über Wohn- und Bauplanung stark zersplittert und uneinheitlich. Das gilt nun allerdings nicht im gleichen Masse für die Vorschriften über die finanzielle Entschädigungspflicht bei Eingriffen in die privaten Grundeigentumsrechte. Aus zwei Gründen ist gerade diese Frage einheitlicher geordnet als andere Fragen:

a) Einmal findet sich in allen Kantonsverfassungen, die Verfassung des Kantons Tessin ausgenommen, eine feierliche Gewährleistung des privaten Eigentums. Aus dieser Verfassungsbestimmung vermag der Bürger sehr weitgehende Rechte abzuleiten. Glaubt er, dass irgend eine Anordnung des Kantons oder der Gemeinde seine konkreten Eigentumsrechte verletzt, so kann er den Schutz des schweizerischen Bundesgerichtes anrufen. Dieses hat die Möglichkeit, sogar kantonale Gesetze, die das Privateigentum in unzulässiger Weise einschränken, aufzuheben.

b) Sodann haben alle Kantone Vorschriften über die Zwangsenteignung erlassen. Die kantonalen Enteignungsvorschriften sind unter sich weitgehend ähnlich. Mit Rücksicht auf die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Privateigentums sichern sie die Rechte des Privaten in sehr weitgehender und wirksamer Weise. Abgesehen von den Kantonen hat auch der Bund ein Enteignungsgesetz erlassen, das indessen nur dann Anwendung findet, wenn für Zwecke des Bundes (nicht der Kantone oder Gemeinden) oder einer vom Bund konzessionierten Anstalt privater Grund und Boden beansprucht werden muss.

2. Der Umfang der Entschädigungspflicht bei Eingriffen in das Privateigentum.

Nach der Praxis des Schweizerischen Bundesgerichtes hängt die Entschädigungspflicht von der Art und der Intensität der Eingriffe in das Privateigentum ab. Unter diesem Gesichtspunkt können verschiedene Stufen der Beeinträchtigung privater Eigentumsrechte unterschieden werden:

a) Wird einem Privaten das Eigentum an einer bestimmten Bodenfläche gänzlich entzogen (Bau einer Strasse, eines Verwaltungsgebäudes oder eines Stausees), so hat er in jedem Fall Anspruch auf einen dem Verkehrswert des Landes entsprechenden Geldbetrag. Dieser Geldbetrag ist von derjenigen Körperschaft aufzubringen, die die Enteignung begehrt hat und sie durchführt. Ueber die Höhe der im Einzelfall geschuldeten finanziellen Entschädigung entscheiden unahängige Gerichte. Erachtet der Expropriant die dem betroffenen Privaten zugesprochene Entschädigung als nicht tragbar, so hat er zumeist die Möglichkeit, von der Zwangsenteignung zurückzutreten. Das Recht zur Zwangsenteignung kann nur solchen Unternehmen verliehen werden, die öffentliche Interessen wahrnehmen. Das schliesst es aus, dass das Gemeinwesen mehr Land enteignet, als für das allgemeine Wohl erforderlich ist. Ein vorsorglicher Landerwerb kann daher nicht durch Expropriation, sondern nur durch freihändigen Kauf — durch privatrechtliche Vereinbarung — erfolgen. Ergibt sich nachträglich, dass ein durch Zwangsenteignung erworbenes Bodenstück nicht für öffentliche Zwecke benötigt wird, so hat der frühere Privateigentümer die Möglichkeit, zu verlangen, dass ihm das Land gegen Rückerstattung der Entschädigung wieder zurückgegeben wird.

b) Oeffentlichrechtliche Beschränkung des Privateigentums, die nicht dessen Substanz, sondern nur dessen Ausübung berühren, muss der Private entschädigungslos dulden. Wenn also der Kanton oder die Gemeinde vorschreibt, dass entgegen der früheren Ordnung ein neues Gebäude bestimmte Aussenmasse nicht überschreiten darf, so muss sich der private Grundeigentümer, der seinen Boden neu überbauen will, an diese Restimmungen halten, ohne eine finanzielle Entschädigung beanspruchen zu können. Das gilt selbst dann, wenn der Grundeigentümer wegen Verschärfung der Bauvorschriften nicht mehr so günstig bauen kann wie früher und deshalb mittelbar einen Schaden erleidet.

c) Am schwersten ist es, in jenem Fall eine Lösung zu finden, der gegenüber den beiden früher genannten Fällen gewissermassen die Mitte hält. Als Beispiele seien jene gesetzlichen Eigentumsbeschränkungen angeführt, die dem Grundeigentümer das Bauen entweder ganz verbieten oder nur noch die Erstellung landwirtschaftlicher Bauten zulassen. Das Eigentum an Grund und Boden wird dem Privaten zwar nicht entzogen; hingegen erfährt die

Ausübung der Eigentumsrechte eine derart weitgehende Beschränkung, dass praktisch doch die Substanz des Privateigentums geschmälert erscheint. In derartigen Fällen ist nach der Rechtsprechung in erster Linie zu prüfen, wie gross die wirtschaftliche Entwertung des mit einem gänzlichen oder parziellen Bauverbot belasteten Landes ist. Je nachdem wird eine Entschädigung zugesprochen oder aber versagt. Eine allgemein gültige Regel, aus der sich die Entschädigungspflicht ergibt, besteht in diesem Fall somit nicht. Die Rechtsprechung ist sehr stark kasuistisch; sie stellt auf die Verhältnisse des konkreten Einzelfalles ab.

3. Die finanzielle Leistungspflicht des Grundeigentümers.

Durch Planungsmassnahmen kann der private Grundeigentümer nicht nur einen Schaden erleiden. Er kann durch sie unter Umständen auch einen ganz beträchtlichen finanziellen Vorteil erzielen. Das gilt regelmässig dann, wenn durch den Wohn- oder Bebauungsplan ein Stück Boden eine bevorzugte Lage und damit einen höheren Wert erhält.

Im geltenden schweizerischen Recht ist es nur beschränkt möglich, den Privaten, der durch Planungsmassnahmen der Oeffentlichkeit einen Vermögensgewinn erzielt, zu Leistungen an das Gemeinwesen zu verpflichten:

a) Einmal hat die enteignende Körperschaft unter Umständen — nicht regelmässig — die Möglichkeit, den vom Privaten erzielten Vorteil dadurch auszugleichen, dass sie eine Reduktion der Expropriationsentschädigung verlangt.

b) Sodann bestehen vielfach gesetzliche Vorschriften, welche es dem Gemeinwesen ermöglichen, einen Privaten, der aus der Erstellung eines öffentlichen Werkes einen besonderen Nutzen zieht, zur teilweisen Mittragung der Baukosten zu verpflichten. Diese Möglichkeit ist indessen zumeist eine stark beschränkte: zumeist ist sie nur bei der Erstellung von Strassen und bei der Korrektion von Bächen, nicht aber bei allgemeinen Planungsoperationen gegeben; ferner kann stets nur ein Teil des vom Privaten erzielten Gewinnes von der Oeffentlichkeit beansprucht werden.

c) In dritter Linie schliesslich werden in zahlreichen Kantonen durch die Gemeinden Steuern von den Grundstückgewinnen erhoben. Der Anwendungsbereich dieser Steuern ist aber dadurch eingeschränkt, dass die Abgabe stets nur erhoben werden kann, wenn das in Frage stehende Grundstück die Hand wechselt. Wer aus einer Planungsoperation einen besonderen finanziellen Vorteil erzielt, kann somit die auf dem erzielten Gewinn geschuldete Steuer in der Regel dadurch vermeiden, dass er sein Grundeigentum während längerer Zeit nicht veräussert.

*

Abschliessend kann gesagt werden, dass die rechtliche Stellung des privaten Grundeigentümers im schweizerischen Recht eine sehr starke und gesicherte ist. Der Eigentumsschutz geht weiter als in den meisten andern modernen Staaten. Diese Tatsache ist umso bemerkenswerter, als die Schweiz zu den Ländern gehört, in denen mit Rücksicht auf die Oberflächengestaltung und im Hinblick auf die Grösse der Bevölkerung der verwertbare Boden heute sehr knapp ist.

Droit de Propriété et l'Urbanisme

1. — Généralités

Les caractéristiques du droit suisse, en matière d'aménagement du sol et d'habitation, ne sont compréhensibles qu'en considération de la structure particulière de l'état, et notamment, de la subdivision fédérative de la Confédération helvétique.

Selon l'ordre constitutionnel en vigueur, la proclamation et l'exécution de prescriptions juridiques concernant l'aménagement du sol et de l'habitation, ressortissent à la compétence des cantons. La Confédération ne peut prendre de mesures d'aménagement que dans des domaines très limités et avec des moyens très restreints. Les cantons sont libres de remettre une partie de leurs prérogatives aux communes; c'est ainsi que, dans certains cantons, la charge principale de l'aménagement de la construction repose sur les organes communaux, ce qui représente toutefois une exception. Dans la plupart des cantons, le canton et la commune se partagent la tâche, le canton édicant les principes juridiques généraux, et les communes assumant le soin de les appliquer et de les compléter par des prescriptions particulières.

C'est ainsi que les fondements juridiques de l'aménagement du sol et de l'habitation sont, en Suisse, fortement dissociés et divers. Cette constatation n'est toutefois pas valable dans la même mesure, en ce qui concerne les prescriptions sur l'obligation de dédommagement financier pour empiètements sur les droits de la propriété foncière privée. Ce secteur est ordonné de manière plus unifiée, et ceci pour deux raisons:

a) Tout d'abord, toutes les constitutions cantonales, à l'exception de celle du Tessin, proclament solennellement la garantie de la propriété privée. Ceci confère au citoyen des droits étendus. Se croit-il lésé dans ses droits de propriété concrets, par l'une ou l'autre prescription cantonale ou communale, il peut faire appel à la protection du Tribunal fédéral, qui a la possibilité d'abroger des lois, mêmes cantonales, lorsqu'elles restreignent la propriété privée de manière intolérable.

b) D'autre part, tous les cantons ont édicté des lois sur l'expropriation. Les prescriptions d'expropriation sont assez semblables d'un canton à l'autre. S'appuyant sur la garantie constitutionnelle de la propriété privée, elles assurent les droits du particulier dans une large mesure et de manière efficace. En plus des cantons, la Confédération a également édicté une loi d'expropriation, qui trouve son application lorsque des terrains privés sont revendiqués à des fins fédérales (et non pas cantonales, ni communales): ou par un établissement concessionné par la Confédération.

2. Etendue de l'obligation d'indemnité lors d'empiétements sur la propriété privée

Selon la pratique du Tribunal fédéral, l'obligation d'indemnité dépend du genre et du degré d'empiètement sur la propriété privée. Sous cet angle, on distingue plusieurs échelons de préjudice aux droits de propriété d'un particulier:

a) Si l'on retire à un particulier l'entière propriété de son terrain (construction d'une route, d'un édifice public ou d'un bassin d'accumulation) il a droit, dans tous les cas, à un montant équivalant à la valeur transactionnelle de la propriété. Ce montant doit être fourni par l'organe qui a demandé et qui exécute l'expropriation; il est fixé, de cas en cas, par des tribunaux indépendants qui jugent du dédommagement financier dû à l'exproprié. Si le requérant de l'expropriation estime que l'indemnité représente une trop lourde charge, il peut, en général, se dérire. Le droit d'expropriation ne peut être conféré qu'à des entreprises représentant des intérêts publics. Il est ainsi exclu que la communauté exproprie plus de terrain qu'il n'est nécessaire au bien général. L'achat de terrains, en prévision de travaux ultérieurs, ne peut s'effectuer par voie d'expropriation — mais uniquement sur la base d'une libre transaction — par un accord de droit privé. S'il se révèle ultérieurement qu'un terrain acquis par voie d'expropriation n'est pas nécessaire à des fins publiques, l'ancien propriétaire a la possibilité d'en demander la restitution contre remboursement de l'indemnité.

b) Les restrictions de la propriété privée, fondées sur le droit public, qui ne touchent pas à la substance mais à l'exercice de la propriété, sont supportées par le particulier sans dédommagement. Ainsi lorsque le canton ou la commune prescrit que contrairement aux anciennes ordonnances, un nouveau bâtiment ne peut dépasser certaines dimensions, le propriétaire foncier privé, qui veut rebâtir son terrain, doit s'en tenir à ses dispositions, sans pouvoir revendiquer d'indemnité. Ceci vaut également lorsque le renforcement des prescriptions de construction ne permet plus au propriétaire du terrain de bâtir aussi avantageusement qu'autrefois, lui causant un dommage indirect.

c) Le cas le plus difficile à résoudre est celui qui tient le milieu entre les deux cas cités ci-dessus: lorsque par exemple, les restrictions légales du droit de propriété interdisent au propriétaire foncier de bâtir son terrain, ou ne lui permettent d'y ériger que des bâtiments agricoles.

La propriété du sol n'est, en fait, pas ôtée au particulier; mais il voit l'exercice de son droit de propriété limité, au point que la substance même s'en trouve pratiquement réduite. Dans de tels cas, il importe avant tout de déterminer juridiquement la dévaluation du terrain partiellement ou entièrement frappé d'un interdit de construction. L'indemnité est accordée ou non, suivant le cas particulier. Il n'y a, en ces sortes d'affaires, aucune règle généralement valable déterminant l'obligation de dédommagement. La juridiction en est très fortement casuistique et se fonde sur le cas particulier concret.

3. — Les obligations financières du propriétaire foncier

Les mesures d'aménagement ne portent pas forcément préjudice au propriétaire foncier privé. Il peut arriver au contraire, qu'il en retire un avantage financier considérable, ce qui se produit régulièrement lorsque le plan d'aménagement place un terrain dans une situation privilégiée et augmente anisi sa valeur.

Le droit suisse en vigueur ne permet que d'une manière limitée de contraindre les particuliers ayant tiré profit de mesures d'aménagement publiques, à des contributions envers la communauté:

a) L'organe qui exécute l'expropriation peut, sous certaines conditions, — pas toujours — compenser le profit du particulier, en demandant une réduction de l'indemnité d'expropriation.

b) Il existe, d'autre part, assez fréquemment des prescriptions législatives qui permettent à la communauté de contraindre un particulier ayant tiré profit d'une construction publique, à participer aux frais de construction. Cette possibilité est cependant fort limitée, car, le plus souvent, elle ne se présente que lors de la construction de routes ou de la correction de cours d'eau, et n'entre pas en ligne de compte lors d'opérations générales d'aménagement; enfin, seule une partie du profit du particulier peut être requis par la communauté.

c) Enfin, les communes de nombreux cantons prélèvent des impôts sur les bénéfices fonciers. Le domaine d'application de ces contributions est cependant limité, car l'impôt ne peut être prélevé que lorsque le terrain en question change de main. Celui qui retire un avantage financier particulier d'une opération d'aménagement peut ainsi éviter, dans la règle, de payer l'impôt dû sur son bénéfice, en renoncant, pour une longue, période à aliéner sa propriété.

On peut dire en conclusion, que la position juridique du propriétaire foncier privé, dans le cadre du droit suisse, est une position très forte et assurée. La protection de la propriété va plus loin en Suisse que dans la plupart des autres états modernes. Ce fait est d'autant plus remarquable que l'étendue du sol est en Suisse, très restreinte par rapport au nombre d'habitants. *M. Imboden.*

Proprietary Rights and Planning

1. General principles

The characteristic features of Swiss law as regards planning for land and buildings are not to be understood except by considering the special structure of the state and more especially the political subdivision of the confederation. According to the constitution the issuing and the execution of legal regulations as to planning of land and buildings fall within the jurisdiction of the cantons. The Federal Government cannot undertake measures for planning except in very limited spheres and with very restricted means. The cantons are free to devolve a part of their prerogatives on to the communes, consequently in some cantons the chief burden of planning rests on the commune authorities, this being however an exception. In most cases the cantons and the communes divide the task between them, the cantons laying down the general legal principles, while it falls to the communes to apply them and to supplement them with bye-laws adapted to local needs.

For these reasons the juridical basis for the planning of land and buildings in Switzerland varies considerably and is very loosely co-ordinated. This statement does not however apply to the same extent to regulations dealing with damages paid for encroachments on the proprietary rights of private individuals. In this sphere there is a more unified procedure, for the following two reasons:—

(a) First of all, every cantonal constitution, with the exception of that of the Ticino, solemnly declares a guarantee

of private property. This confers far-reaching rights on the citizens. If they consider their concrete proprietary rights to have been encroached upon by any cantonal or communal regulation, they may appeal to the Federal Tribunal for protection, the latter authority being empowered to abrogate even cantonal laws when private property is affected by them to an intolerable degree.

(b) On the other hand all cantons have passed laws to regulate expropriation. These laws are fairly similar in all cantons. Based on the constitutional guarantee of private property they safeguard the rights of the individual to a large extent and in an efficient manner. In addition the Federal Government has elaborated its own law of expropriation which comes into force whenever private land is required for federal purposes—but not for cantonal or communal objects—or for an establishment which is a concessionaire of the Federation.

2. Extent of the right to indemnity in case of encroachment on private property.

According to decisions of the Federal Tribunal the right to indemnity depends on the kind and also on the degree of encroachment on private property. From this point of view several stages of damage to the proprietary rights of a private individual are to be distinguished: (a) When an individual is deprived of his entire rights to a landed estate (for instance, for the construction of a road, a public building, an artificial lake) he is entitled under all circumstances to a sum equivalent to the market-price of the estate. This sum has to be furnished by the authority which initiated the expropriation and which is to execute it; the amount of the sum is fixed in each individual case by independent courts which appraise the compensation due to the expropriated person or persons. Should the authority initiating the expropriation consider the amount disproportionate it may, as a general rule, retract. The right of expropriation can only be conferred on enterprises representing the public interest. Thus it is impossible for the community to expropriate more land than is necessary for the general welfare. The purchase of land with a view to subsequent works cannot be effected by means of expropriation but solely on the basis of free transaction, by private agreement. If the land acquired by expropriation should subsequently prove to be unnecessary for public use the former proprietor is entitled to demand its restitution against reimbursement of the amount of the indemnity; (b) Restrictions of private property occasioned by public interest, which do not affect the substance but only the use of such property, have to be borne by the owner without any compensation. Thus when the canton or the commune prescribes that, in spite of older regulations, a new building shall not exceed a certain size, a private owner wishing to re-build on his site has to comply with such prescriptions without being entitled to any compensation. This principle holds good even when the new restrictions do not allow the owner to build as advantageously as would formerly have been the case, thus causing him an indirect loss; (c) The case which is most difficult to settle is that which is half-way between the two cases given above: when, for example, the legal restrictions on the rights of private property prevent the owner from building on his site or only permit him to put up farm buildings. The ownership of the site is thus not actually withdrawn from the owner but he is faced with a limitation in the exercise of his proprietary rights up to the point that its substance is materially reduced. In such cases it is necessary to determine juridically the amount of the devaluation of the site partially or entirely affected by the prohibition to build. An indemnity is granted or withheld on the merits of each individual case. There is no rule possessing universal validity by which the right to an indemnity can be determined in cases of this kind. The jurisdiction is casuistic in such situations and rulings are given referring to the concrete case in hand.

3. Financial Obligations of Landed Proprietors.

Steps taken in the interest of planning do not necessarily prejudice the interests of landed proprietors. On the contrary they may obtain considerable financial benefit, this being the case whenever the execution of a plan brings a site into a privileged situation and thus adds to its value.

The existing state of Swiss law only provides a limited possibility of obliging individuals who have derived profit from the results of public planning, to make a proportionate contribution to the community.

(a) Under certain circumstances, but not always, the authority carrying out the expropriation may put in a claim for a reduction of the indemnity for expropriation.

(b) On the other hand fairly frequently there are regulations to be met with which permit the community to oblige an individual owner who has been benefited by some public works to participate in the cost of such works. This possibility is however extremely limited, as in general the case does not arise except in connection with the construction of roadways or the correction of water-courses. In connection with general town planning the situation does not occur. Moreover only part of the benefit accruing to the individual owner may be claimed by the community.

(c) Finally in several cantons there are communes in which taxes are levied on profits derived from land-owning. The sphere of application however is limited, as these contributions cannot be claimed except when the site in question changes hands. Consequently anyone deriving private financial benefit from the results of town planning may avoid paying any taxes due on this increment by declining to sell his property for a long period.

*

In conclusion we may say that the legal position of private owners of landed property is extremely well assured and safe-guarded. The protection of private property is more far-reaching in Switzerland than in the majority of modern states. This fact is all the more remarkable, seeing that the extent of the soil is very restricted in proportion to the number of inhabitants.

M. Imboden