

**Zeitschrift:** Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme  
**Herausgeber:** Schweizerische Vereinigung für Landesplanung  
**Band:** 25 (1968)  
**Heft:** 4

**Artikel:** Begriffe und Definitionen der Orts-, Regional- und Landesplanung  
**Autor:** Nef, Robert  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-783085>

### **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:** 14.01.2026

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

speziell für den Bergbauer bestimmten mit Hilfe der Hans-Bernhard-Stiftung und der Abteilung für Landwirtschaft des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements entwickelten Stalltyps für viehintensive Aufzuchtbetriebe — der bereits durch 22 Beispiele im Bündnerland Verwirklichung fand —, lässt erkennen, dass die Vereinigung für Innenkolonisation und industrielle Landwirtschaft nicht nur mit der Zeit zu gehen, sondern ihr auch wertvolle Impulse zu geben gewillt ist.

Diese flüchtige Skizze ihrer fünfzigjährigen Geschichte, die keineswegs alle ihre bedeutsamen Werke auch nur annähernd zu würdigen vermochte, hat doch wohl immerhin zu zeigen vermocht, dass das von H. Bernhard angefangene und von N. Vital mit seinen Mitarbeitern weitergeführte Werk wert ist, auch von den

Landesplanern zur Kenntnis genommen zu werden als Ansporn zu eigener nie sich vor Hemmnissen schrecken lassender geduldiger Weiterarbeit, die ihren Lohn in sich selbst trägt.

Quellen: Die wesentlichen Ergebnisse der SVIL sind niedergelegt in den «Schriften der Schweizerischen Vereinigung für Innenkolonisation und industrielle Landwirtschaft», Zürich 1919 ff., von welchen nicht wenige grundlegende wissenschaftliche Untersuchungen enthalten. Für den vorliegenden Bericht wurde vor allem die Nr. 70 «Fünfundzwanzig Jahre Schweizerische Innenkolonisation und industrielle Landwirtschaft», 1944, benutzt. Sodann sei speziell Herrn Direktor N. Vital für sein Manuskript (1968 «SVIL — was bedeutet das?») gedankt, das wertvolle Einblicke in die jüngere Tätigkeit der Vereinigung vermittelt.

Robert Nef, Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung ETH

## Begriffe und Definitionen der Orts-, Regional- und Landesplanung

Im Jahre 1963 hat W. H. Real im «Plan» [1] die Schaffung einer einheitlichen und allgemeingültigen Terminologie für die Orts-, Regional- und Landesplanung mit folgenden eindringlichen Worten gefordert: «Vor allem müssen sich die Fachleute, die sich mit konkreter Planung befassen, gleichlautender Begriffe bedienen, sollen ihre Erkenntnisse und Diskussionen nicht missverstanden werden. Eine Verwirrung in Sprache und Schrift führt nicht nur zu einer Unsicherheit, nicht nur zu einem Misstrauen gegen die Planung als solche, sondern auch zu einer Unsicherheit im Recht, ja letztlich zu einer Willkür der Interpretation der Rechtsätze.» Der Ruf nach Einheitlichkeit und Klarheit in der Terminologie ist seither immer eindringlicher geworden. Der Wissenschaftler kennt in seiner täglichen Auseinandersetzung mit dem Fachwortschatz auch die «Wortnot» in seinem Fach. «Ohne Zweifel ist die begriffliche Schärfe eine Voraussetzung jedes wissenschaftlichen Erkenntnisvorganges, und sie erzwingt vom Forscher teils eine Erweiterung, teils eine bewusstere Abgrenzung seines Wortgebrauches.» [2]

Neben dem Kampf um den präzisen Ausdruck obliegt dem Planer auch die Sorge um die Verständigung mit Fachkollegen. Diese Verständigung auf gesamtschweizerischer und auf internationaler Ebene muss mit allen Mitteln erleichtert werden. Wenn Arbeiten übersetzt werden sollen — was in der Schweiz häufig unerlässlich ist — muss eine einheitliche, konsequent angewandte Terminologie vorliegen. Die Einheitlichkeit und Verständlichkeit der Fachsprache spielt in der Praxis eine grosse Rolle, weil eine Planung nur dann verwirk-

licht werden kann, wenn die Formulierung der Ziele und Mittel allgemein verstanden wird.

Das starke Bedürfnis, klare terminologische Grundlagen für die Planung zu schaffen, zeigt sich in zahlreichen und mannigfaltigen Begriffssammlungen und Fachwörterbüchern, die zum Teil bereits erschienen, zum Teil in Vorbereitung sind. Die Dissertation von H. Boettger [3] gibt eine Uebersicht über die Arbeiten aus dem deutschen Sprachbereich. Die vielen, wenig koordinierten Bemühungen um den Wortschatz der Orts-, Regional- und Landesplanung konnten aber bis heute die «Wortnot» kaum lindern, ja die Zahl der kontroversen Begriffe hat sich dadurch noch erhöht.

Der Forschungsausschuss für Planungsfragen (FAP) hat daher dem ORL-Institut an der ETH einen Forschungsauftrag über «Begriffe und Definitionen» erteilt, dessen Ziel folgendermassen umschrieben ist: «Der Auftrag bezweckt die Festlegung und Vereinheitlichung von Bezeichnung und Inhalt für die wichtigsten Planungsbegriffe. Durch Vereinheitlichung, Umschreibung und Definition sollen sowohl unklare Vorstellungen über den Inhalt von Begriffen als auch verschiedene Bezeichnungen für ein und denselben Gegenstand vermieden werden... Die Arbeit dient dem Verfasser und Leser von Facharbeiten auf dem Gebiet der Orts-, Regional- und Landesplanung.»

Vor der Lösung dieser schwierigen Aufgabe, die übrigens schon von der ersten Planergeneration in der Schweiz immer wieder gefordert wurde, scheinen, aus der Sicht eines Mitarbeiters an diesem Auftrag, einige grundsätzliche Ueberlegungen angebracht zu sein.

Man muss sich fragen, was bei dieser Zielsetzung möglich ist und welche Methoden zweckmässigerweise angewandt werden sollen. Die Herausgabe eines absolut einheitlichen, zwingend verbindlichen «Planer-Vokabulars» ist aus verschiedenen Gründen ein unmögliches Unterfangen. Einheitliche Terminologien entstehen vorwiegend auf dem mühsamen Weg der allseitigen Vereinbarung. Begriffe und Definitionen können nicht einfach «fabriziert» werden, man muss sie in der bestehenden Literatur und im Gespräch mit Fachleuten ermitteln.

Zur Lösung der terminologischen Probleme in der Planung kann natürlich eine Definitionensammlung des ORL-Institutes nur einen kleinen Beitrag leisten. In der Beurteilung dieser Sachlage mangelt es den Bearbeitern nicht an der nötigen Bescheidenheit. Da aber letztlich jeder Planer als «Produzent» oder «Konsument» von Begriffen direkt oder indirekt beteiligt ist, rechtfertigt sich der Hinweis auf Ziel und Methode dieser Arbeit, auch wenn noch keine konkreten Ergebnisse vorliegen. Eine erste vorläufige Fassung sollte Ende 1969 fertiggestellt sein.

Es ist folgendes Vorgehen vorgesehen:

Zunächst werden lediglich Stichworte gesammelt. Für die Sammlung werden vor allem die schweizerische Fachliteratur (darunter die bisherigen Publikationen des ORL-Institutes) und die wichtigsten gesetzlichen Erlasse «durchgekämmt». In einem zweiten Arbeitsgang erfolgt eine Auswahl von Stichworten nach folgenden Gesichtspunkten:

1. Stichworte, die vorwiegend in der wissenschaftlichen Fachsprache der Planung vorkommen.
2. Stichworte, die im Gebiet der Planung in einem vom allgemeinen Sprachgebrauch abweichenden Sinn gebraucht werden.
3. Stichworte, welche im Rahmen eines spezifisch fachorientierten Begriffssystems eine bestimmte Rolle spielen.
4. Stichworte, welche auf Grund der schweizerischen Rechts- und Verwaltungssprache (die als solche natürlich auch keinen einheitlichen Charakter hat) eine spezifische Bedeutung haben.

Für die derart ausgewählten Begriffe wird auf Grund der Fach- und Gesetzesliteratur in Zusammenarbeit mit den interessierten Fachleuten eine Definition festgelegt. Um Doppelspurigkeit mit den zahlreichen laufenden Arbeiten über die Terminologie des Bau- und Planungswesens zu vermeiden, wurden verschiedene Kontakte aufgenommen [4]. Im Rahmen dieser Bemühungen um eine Koordination wurde auch unsere Aufgabe, eine schweizerische Sammlung von Begriffen und Definitionen, eingeschränkt.

Die Begriffs- und Definitionensammlung des ORL-Institutes will nicht etwa die deutschsprachigen Fachwörterbücher, die mehrere tausend Begriffe umfassen, z. B. das Handwörterbuch von Wandersleb [5] ersetzen. Die Zahl der Stichworte wird auf 600 bis 800 beschränkt.

Eine Beschränkung auf diese Anzahl wurde in der Dissertation von Boettger über «Städtebauliche Grundbegriffe» [3] vorgeschlagen. In der Folge hat sich bei den systematisch betriebenen terminologischen Forschungen in Deutschland ergeben, dass in dieser Zahl tatsächlich der wesentliche Grundstock an Fachwörtern enthalten ist.

Die Beschränkung auf eine relativ kleine Auswahl von Begriffen hat den Vorteil, dass einerseits das schöpferische Gespräch über die adäquate Bezeichnung in den vielen Rand- und Spezialgebieten nicht allzu stark eingeschränkt wird, und dass andererseits, so hoffen wir, doch eine gewisse Selbstbeschränkung und Disziplin bei der Bildung neuer Begriffe einsetzt. Im umfassenden und vielschichtigen Bereich der Planung ist die Vielfalt der Terminologie überaus gross. Für den Ort, wo man (nach alltäglichem Sprachgebrauch) das Auto parkiert, wurden allein in der schweizerischen Literatur nicht weniger als zehn Ausdrücke mit teilweise verschiedenem Sinngehalt festgestellt: Abstellfläche für Motorfahrzeuge, Parkraum, Parkierungsfläche, Parkplatz, Autoabstellplatz, Parkierungszone, Fläche für ruhenden Verkehr, Parkgelegenheit, Parkstand, Stellraum für Motorfahrzeuge. Die starke Variation hat ihren Ursprung nicht allein in den vielen verschiedenen gesetzlichen Grundlagen eines föderalistisch aufgebauten Staates. Auch rein theoretische Arbeiten über Probleme der Planung sind durch eine grosse Variations- und Kombinationsfreudigkeit in der Terminologie gekennzeichnet.

An sich ist es gewiss nichts Negatives, wenn für die Beschreibung von Gegenständen und Sachverhalten viele sinnverwandte Ausdrücke zur Verfügung stehen. Will man aber durch einen Begriff eine möglichst präzise und konzentrierte Information übermitteln, so muss dieser in einem Begriffssystem verankert sein, d. h. er muss definiert sein. In einer Definition werden sinnverwandte Ausdrücke in ihrem Sinngehalt gegeneinander abgegrenzt, indem man sie in ein System einordnet. Wenn beispielsweise bei einer Planung von irgend einem bestimmten Teil der Erdoberfläche gesprochen wird, so können in Wortzusammensetzungen Ausdrücke wie «Fläche», «Bereich», «Gebiet», «Region», «Land», «Raum», «Areal», «Zone», «Streifen» und «Gürtel» verwendet werden. Dass die Eini-gung auf eine Systematik gerade hier für die Praxis wertvoll wäre, kann an Beispielen gezeigt werden. Bestimmungen wie «Der wesentlichste Zweck der Freihaltegebiete besteht (u. a.) in der Erhaltung von Freiflächen in Wohngebieten» [6] sind schwer verständlich, weil die getroffene Unterscheidung von -gebiet und -fläche nicht ohne weiteres einleuchtet. Als weiteres Beispiel mag der Begriff «Zone» dienen. In der Bundesrepublik wird er u. a. aus historischen Gründen von den Planern kaum verwendet. In der Schweiz spielt er jedoch eine grosse Rolle. Er kommt am häufigsten im Zusammenhang mit Bauordnung und Zonenplan auf Gemeindeebene vor und sollte unseres Erachtens auch in diesem Rahmen mit einer entsprechenden Definition verankert werden. Wenn man mit dem Ausdruck «Zone» plötzlich auf nationaler Ebene zu operieren beginnt und von «nationaler Zonenordnung», von «Prioritätszonen» und gesamtschweizerischen «Landwirtschaftszonen» spricht, so entstehen da und dort unklare Vorstellungen. Fälschlicherweise wird auf Grund einer fragwürdigen Terminologie der Eindruck erweckt, dass Probleme der Landesplanung mit den bis ins Detail gehenden Mitteln der Ortsplanung zu lösen wären.

Ähnliche Missverständnisse ergaben sich z. B. auch in der parlamentarischen Behandlung der neuen verfassungsrechtlichen Ordnung des schweizerischen Bodenrechts. In der bundesrätlichen Botschaft (vom 15. August 1967) wurde der Begriff «Landesplanung» als «zu unbestimmt» bezeichnet und durch «Aufstellen

von Grundsätzen über die Erschliessung und Besiedelung des Landes und die Nutzung des Bodens» ersetzt. Die Stichworte «Erschliessung» und «Besiedelung» im Zusammenhang mit Bundeskompetenzen erweckten aber erst recht wieder unklare Vorstellungen, die mit den unter dieser Bezeichnung auf Gemeindeebene üblichen Massnahmen verknüpft wurden, so dass — wohl u. a. deshalb — gegen die Bundeskompetenz in diesen Belangen im Parlament opponiert wurde.

Eine weitere Quelle von Missverständnissen, vor allem im internationalen Gespräch, ist die Eigenständigkeit der schweizerischen Terminologie im Bau- und Planungswesen.

Dieser interessante Problemkreis kann hier nicht ausführlich behandelt werden. Eine Koordination mit der deutschen Terminologie (insofern eine solche überhaupt feststeht) wird in der Begriffs- und Definitionensammlung des ORL-Institutes grundsätzlich angestrebt. Durch die Angleichung wird die Benützung und Auswertung von arbeitsintensiven terminologischen Forschungen, die in Deutschland schon laufen, ermöglicht, was nicht nur eine Ersparnis, sondern auch einen echten Fortschritt zur Vereinheitlichung bewirken kann. Von einer Angleichung wird dort abgesehen, wo sie sich sachlich nicht rechtfertigen lässt (z. B. weil der in Deutschland gebräuchliche Terminus eher unglücklich gewählt ist, wie bei «Raumforschung»). Eine Angleichung ist auch dann nicht angezeigt, wenn dadurch die Fachsprache der Planer in stärkerem Mass von der bestehenden schweizerischen Rechtsterminologie abweichen würde.

In der deutschen Sprache sind komplizierte und unvorstellbare Wortkombinationen leider sehr häufig. Begriffe wie «landeskulturelle Einzelplanung», «landschaftspflegerische Planung für den Wirtschaftsraum einer Mittelstadt» erscheinen sogar in Überschriften von Arbeiten [7], was wohl kaum zur Popularisierung der wichtigen Anliegen des Landschaftsschutzes beitragen kann. Die angeführten Beispiele mögen die Schwierigkeit der Probleme verdeutlichen. Der Planer ist stets auf der Suche nach Oberbegriffen für die verschiedenartigen Erscheinungen, welche in seinem vielfältigen Forschungs- und Tätigkeitsbereich auftreten. Auch der Begriff «Orts-, Regional- und Landesplanung», der sein Fach in der Schweiz charakterisieren soll, ist ja der Ausdruck eines solchen Versuchs. Der Wille, eine Gesamtheit von Erscheinungen auszudrücken, paart sich oft mit dem Bestreben, schon bei der Wahl der Begriffe nicht allzu starr auf eine Lösung hinzuzielen. Daher kommt es zu all den «provisorischen», primären Entwürfen mit Rahmen-, Richt-, Leit- und Teilaspekten. Die letztlich gewollte Voraussicht wird mit der notwendigen Vorsicht formuliert, und das Provisorium charakterisiert die Aussagen schon auf der Stufe der Terminologie. Im Ringen um den adäquaten Ausdruck ist man in der Planung oft noch im frühen Sta-

dium des Versuchs und der Versuchung, sich unklar und unverständlich auszudrücken.

### Zusammenfassung

Die Sammlung «Begriffe und Definitionen der Orts-, Regional- und Landesplanung» soll zu einem Hilfsmittel werden, das folgenden praktischen Zielen dient:

1. einem Verzeichnis der gebräuchlichsten Begriffe und Definitionen aus dem Gebiet der Orts-, Regional- und Landesplanung;
2. einer Ergänzung der grösseren deutschen Begriffssammlungen durch eine Berücksichtigung der spezifisch schweizerischen Ausdrücke;
3. zum Anstoss, die gegebenen Definitionen zu überdenken und zu verbessern;
4. der Erziehung zur Disziplin und zum Masshalten bei neuen Begriffsbildungen, d. h. zur Entwicklung eines «terminologischen Gewissens».

Trotz dieser weit gesteckten Ziele dürfen keine allzu grossen Erwartungen in die Sammlung gesetzt werden.

Der amerikanische Philosoph Dewey schreibt zum Problem der klaren Begriffe: «Eine ständige Quelle von Irrtümern sind unbestimmte Bedeutungen. Sie entziehen sich der Prüfung und der Verantwortung. Unbestimmtheit verdeckt das unbewusste Vermengen verschiedener Bedeutungen und erleichtert es, eine Bedeutung anstelle einer andern zu setzen und verbirgt den Mangel, überhaupt keine feste Ansicht zu besitzen. Das ist die Erbsünde gegen die Logik, der Ursprung vieler schlechter Folgen für das geistige Leben. Es ist unmöglich, Unbestimmtheit vollständig zu vermeiden: Es bedarf aufrichtiger Anstrengung, um sie soweit als möglich auszuschalten» [8].

Eine solche «aufrichtige Anstrengung» wird die Sammlung des ORL-Institutes sein.

### Anmerkungen

- <sup>1</sup> Real, H.: Zur Terminologie in der Stadtplanung. «Plan» Nr. 1, 20. Jhg. Solothurn, 1963. — <sup>2</sup> Tondeur, Ed.: «Forscher und Praktiker». «NZZ» 1967, Nr. 3441. — <sup>3</sup> Boettger, A. C.: Städtebauliche Grundbegriffe, Diss. der TH Aachen, Aachen 1965. — <sup>4</sup> Terminologieausschuss des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung. Institut für Strukturforschung, Technische Hochschule Stuttgart, Direktor: Prof. Dr. F. Boesler. Ausschuss für Raumordnung und Regionalplanung des internationalen Institutes für Rechts- und Verwaltungssprache, Berlin. — <sup>5</sup> Handwörterbuch des Städtebaues, Wohn- und Siedlungswesens, hrsg.: Wandersleb, H., Stuttgart 1959. — <sup>6</sup> ORL-Institut ETH: Richtlinien zur Orts-, Regional- und Landesplanung, Blatt 511, 506, Zürich 1967. — <sup>7</sup> Zit. in: Jacsman, J.: Einführung in die Landschaftsplanung, ETH, ORL-Institut, Zürich 1967. — <sup>8</sup> Zit. in: Schneider E.: Logik für Juristen, Berlin und Frankfurt am Main 1965.