

**Zeitschrift:** Gallus-Stadt : Jahrbuch der Stadt St. Gallen

**Band:** - (1980)

**Artikel:** Das grundsätzliche Neue in der St. Galler Zonenplanung

**Autor:** Eberhard, Franz

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-948544>

### 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>**

---

# **Das grundsätzliche Neue in der St.Galler Zonenplanung**

## *Geschichte und Aufgabe der Ortsplanung*

«Die Politische Gemeinde stellt durch die Ortsplanung die zweckmässige Nutzung des Bodens sowie die geordnete Besiedlung und die bauliche Entwicklung des Gemeindegebietes sicher.» So wird die Aufgabe der Ortsplanung im kantonalen Baugesetz von 1972 umschrieben. Die zweckmässige Nutzung soll durch Zuordnung des Gemeindegebietes in Nutzungszenen wie z.B. Wohnen, Industrie oder Landwirtschaft und die geordnete Besiedlung durch Zusammenfassen der verschiedenen Nutzungsarten zur Vermeidung gegenseitiger Störung erreicht werden. Die Bauvorschriften sichern die bauliche Entwicklung, indem sie die Ausnutzung festlegen und die bauliche Gestaltung lenken. Der Zonenplan und die Bauordnung legen damit die Grundordnung der räumlichen Nutzung fest. Die Erarbeitung einer solch umfassenden Grundordnung für das Bauen setzt klare Ziele und Grundlagen voraus.

In diesem Zusammenhang mag ein Blick zurück auf die Entwicklung der Rechtsgrundlagen des Bauens und Wohnens interessant sein. «In der alten Stadt St.Gallen wurden bis zum 17. Jahrhundert immer wieder Massnahmen, welche das Bauen in der Stadt betrafen, vom Rat von Fall zu Fall getroffen. Eine grössere Reglementierung der Bautätigkeit setzte bereits in der Mitte des 16. Jahrhunderts ein, und im Stadtsatzungsbuch von 1673 findet sich dann ein ausführliches Kapitel von ‚Bau-Sachen’», schreibt Stadtarchivar Dr. E. Ziegler.

Die einzelnen Gebiete wurden speziell reglementiert. 1864 entstand die erste Bauordnung für die ganze Stadt, und 1907 entstand der erste Bauzonenplan.

Heute gelten noch die Bestimmungen der Bauordnung und des Bauzonenplanes aus dem Jahre 1923. Eigentlich handelt es sich dabei um einen Bauklassenplan, der angibt, nach welchen Bauvorschriften an einem bestimmten Ort gebaut werden kann. Angaben über die Nutzung fehlen. Damals ist man davon ausgegangen, dass Bauten grundsätzlich auf dem ganzen Gemeindegebiet erstellt werden können.

### *Anlass und Umfang der Überarbeitung*

1972 hatte der Gemeinderat den neuen Zonenplan und die neue Bauordnung verabschiedet. Seither sind nicht nur wesentliche neue Gesetzesgrundlagen entstanden, sondern haben sich vor allem auch die allgemeinen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Voraussetzungen der Stadtentwicklung gründlich geändert. Dies hat den Stadtrat bewogen, vor dem Genehmigungsverfahren eine Überarbeitung des Zonenplanes und der Bauordnung in die Wege zu leiten. Die Überprüfung erforderte bestimmte Zielvorstellungen. Diese ergaben sich aus den neuen Erkenntnissen der Stadtplanung und aus dem Leitbild. Im Interesse einer raschen Bereitstellung der kommunalen Rechtsgrundlagen musste sich die Überarbeitung auf die wesentlichen Teile beschränken.

Ausgangspunkt der Überarbeitung war im besonderen die Überprüfung der Grösse und Zweckmässigkeit der Bauzone. Gleichzeitig wurden aber die neuen Anforderungen an das Stadt- und Landschaftsbild sowie die Bedürfnisse der heutigen Nutzung berücksichtigt. So wurden namentlich geschützte Ortsbilder, Baumschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete, Kernzonen in den verschiedenen Stadtteilen ausgeschieden und den Wohngebieten in bestehenden Quartieren besonders Rechnung getragen. Während im noch nicht rechtskräftigen Zonenplan von 1972 der Wachstumsgedanke im Vordergrund stand, ist bei der Überarbeitung die Idee der Konsolidierung des bestehenden Stadtgefüges mehr hervorgetreten. Diese setzt aber voraus, dass die noch immer anhaltende Tendenz, das Wohnen in der Stadt durch Arbeitsplätze oder andere Nutzungen zu ersetzen, gebremst wird. Die bisherige Entwicklung

förderte die Wohnungsknappheit und die Zunahme der Pendlerbewegung. Es wurde daher versucht, mit geeigneten Planungsmassnahmen die Voraussetzungen für das Wohnen in der Innenstadt und den angrenzenden Gebieten zu verbessern und damit eine Entwicklung einzuleiten, die nicht nur Neuererschliessungen am Stadtrand und in der Region notwendig macht. Auf die Bildung und Erneuerung von echten Quartiereinheiten wurde vermehrt Gewicht gelegt.

### *Ergebnisse*

Mit dem Bauzonenplan wurde angestrebt, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass im Planungszeitraum bis ins Jahr 2000 eine Anzahl von gut 50 000 Arbeitsplätzen und Wohnungen für 90 000 Einwohner und die notwendigen öffentlichen Bauten und Anlagen entstehen können.

Bei der Bemessung des dafür notwendigen Baugebietes waren neben den Fragen der Ausnützung die neuesten Erkenntnisse über die quantitative Veränderung des Siedlungsgebietes in den letzten 20 Jahren von grosser Bedeutung. Eine genauere Prüfung hat nämlich gezeigt, dass dafür nicht in erster Linie die Bevölkerungszunahme verantwortlich war. Viel mehr Einfluss hatten der immer noch steigende Anspruch auf mehr Wohnfläche für jeden Bewohner, die Entwicklung zur Kleinfamilie und die frühe Verselbständigung der Haushalte, aber auch das lange Verbleiben in den oft grossen Wohnungen im Alter. Die Verdrängung von Wohnraum aus dem Innenstadtbereich und entlang der Hauptverkehrsachsen trug das Ihre dazu bei.

Bei den Vorschlägen für die Neubaugebiete wurden neben den Erschliessungsmöglichkeiten auch die Belange des Landschafts- und Umweltschutzes, der Landwirtschaft sowie der stadtnahen Erholung berücksichtigt.

Die überarbeitete Bau- und Zonenordnung ist vom Gemeinderat mit geringfügigen Änderungen an der stadträlichen Vorlage gutgeheissen worden. Ihre eingehende sachliche Begründung hielt auch dem grundsätzlichen Interessenkampf zwischen Anhängern des Wachstumsgedankens und solchen eines einschneidenden Landschaftsschutzes stand, so dass ein Refe-

rendum unterblieb. Bei der Ausmarchung ging es vor allem um die Redimensionierung des Siedlungsgebietes und die Verankerung der Landschafts- und Ortsbildschutzziele. Nennenswerte Abstriche wurden nur an der Bauzone gemacht, etwa in der Hueb oder auf der Laderen. Das Siedlungsgebiet, das auch das Bauerwartungsland enthält, erfuhr nur eine unwesentliche Verkleinerung, um der wechselnden Entwicklung einen längerfristigen Spielraum offenzuhalten.

### *Schutzgedanken*

Der Zonenplan geht bezüglich Nutzung und Ausnützungsmöglichkeiten im Gegensatz zu früher stark auf bestehende Verhältnisse ein. Dadurch soll zum Ausdruck gebracht werden, dass grössere Veränderungen der gewachsenen Bausubstanz und des räumlichen Gefüges unerwünscht sind. Damit kann die Identifikation des Bürgers mit seiner räumlichen Umwelt wieder verstärkt werden. Entsprechend den kleinräumig wechselnden Verhältnissen, ist auch der Zonenplan fein gegliedert. Zur Durchsetzung der breit diskutierten Schutzgedanken ist für besonders charakteristische Gebiete der Ortsbildschutz und der Baumschutz festgelegt worden.

Der Differenzierung des Zonenplanes entspricht jene der Bauordnung. Beide Instrumente der Grundordnung sind allerdings nur einer Teil- und nicht einer Totalrevision unterzogen worden. Schon dieser Auftrag berücksichtigte damit die gerade für Städte äusserst vielgestaltigen und stark auseinandergehenden politischen Vorstellungen über die Ausgestaltung und Veränderbarkeit der Nutzungsplanung. Änderungen und Neuerungen sind deshalb besonders sorgfältig geprüft und begründet worden. In räumlicher Hinsicht drückt sich dies in der Ausscheidung kleiner, aber zweifelsfrei schützenswerter Gebiete aus. Der Ausgang der parlamentarischen Beratung und des

*Rechts:* Im Gebiet Haggen-Schlössli ist in den letzten Jahren ein grösseres neues Wohnquartier entstanden. Mit der Schaffung einer Kernzone möchte die Stadt Voraussetzungen für ein neues Quartierzentrum bieten, das mit der Zeit zu einem eigentlichen Dorfkern werden könnte.





Einspracheverfahrens hat dieser Auffassung in der Folge vollumfänglich recht gegeben.

### *Grundsätzliche Änderungen*

**Wohnzone:** Nach dem Baugesetz umfassen Wohnzonen Gebiete, die sich für Wohnzwecke und für nicht störende Gewerbebetriebe eignen. Sie sollen ruhige und gesunde Wohnverhältnisse gewährleisten.

Gegenüber dem Zonenplan 1972 wurden in verschiedenen Gebieten Änderungen an der Zonengröße, der Nutzung und der Ausnutzung vorgenommen. So sind Neubauzonen angemessen reduziert und aus der Wohn-Gewerbe-Zone jene Gebiete der Wohnzone zugeteilt worden, in denen die Voraussetzungen dafür noch gegeben sind. Die ausgezonten Gebiete wurden zum grössten Teil dem Bauentwicklungsgebiet oder aber der Landwirtschaftszone zugewiesen.

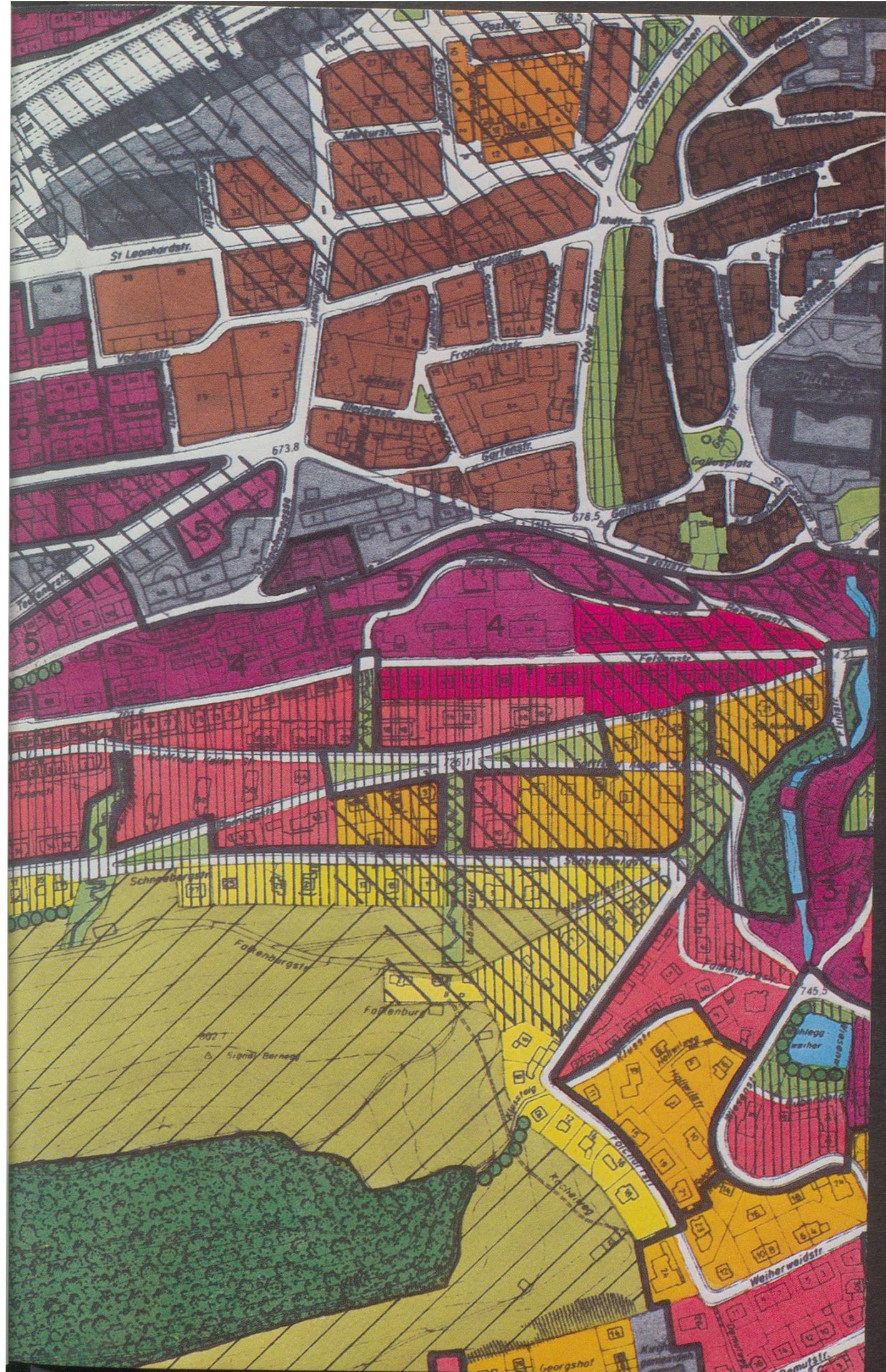
Das Ergebnis soll eine Wohnzone sein, in der ein dem Bedarf angepasstes Wohnraumangebot für unterschiedliche Ansprüche realisiert werden kann.

Die Neubaugebiete sollen etappenweise erschlossen werden. Bei der Festlegung der Etappen wurden insbesondere der Stand der Erschliessung, die Eingliederung in die Quartiere, die Bauwilligkeit der Grundeigentümer und die derzeitige vermehrte Nachfrage nach Baugebieten für Ein- und Zweifamilienhäuser berücksichtigt. Diese Etappierung ist in den Richtplan aufzunehmen und soll flexibel gehandhabt werden.

In weiten Teilen des überbauten Stadtgebietes sah der Zonenplan 1972 zum Teil im Gegensatz zur bestehenden Bebauung eine um ein bis zwei Geschosse höhere Ausnutzung vor. Neu sind die bestehenden Bauhöhen grundsätzlich übernommen und für bestimmte Quartiere besondere Bauvorschriften mit kleineren Grenzabständen und kleineren Gebäudeabmes-

*Links:* Die Davidstrasse entspricht auf den ersten Blick nicht dem, was einem geschützten Ortsbild entsprechen soll. Als Zeuge der wirtschaftlichen Entwicklung und auch von der baulichen Qualität her erfüllen gerade diese Handelshäuser und Fabrikgebäude die Anforderungen, welche einen Schutz

Ausschnitt Bahnhof/Altstadt/Bernegg- Hang aus dem Original des Zonenplanes, Massstab 1 : 5000, mit der entsprechenden Legende.	Wohnzone	Wohn-/ Gewerbe- zone	Kernzone	Bauklasse
				Bauklasse für Ein- u. Zweifamilienhäuser
				Bauklasse 2
				Bauklasse 3
				Bauklasse 4
				Bauklasse 5
				Bauklasse Altstadt
				Bauklasse 20–60 (mit abweichenden Bestimmungen)
				Gewerbe-/ Industriezone
				Industriezone
				Zone für öff. Bauten und Anlagen
				Grünzone
				Grünzone s (besonderer Schutz)
				Landwirtschaftszone
				übrigtes Gemeindegebiet
				Bach
				Wald
				Gebiete mit schutzwürdigen Grünflächen mit Baumbestand
				Gehölzgruppen
				Landschaftsschutzgebiet
				Zone für Skiabfahrts- und Skiübungsgelände
				Geschützte Ortsbilder



sungen geschaffen worden. Damit ergeben sich bessere Voraussetzungen für die Erhaltung der bestehenden Bebauungsart. Ferner ist man davon ausgegangen, dass in zentrumsnahen Gebieten die Qualität der Wohnumgebung vermehrt gefördert werden soll.

Der Forderung nach Durchmischung konnte mit der sehr differenzierten, auf die Nutzung der Quartiere abgestimmten Zonenausscheidung Rechnung getragen werden.

*Wohn-Gewerbe-Zone:* Diese Mischzone lässt neben dem Wohnen auch mässig störende Gewerbebetriebe zu. 1972 wurde diese Zone stark ausgedehnt, auch in guten Wohnlagen der Talsohle. Im neuen Zonenplan dagegen wurde die Wohn-Gewerbe-Zone vor allem den Hauptverkehrsachsen entlang konzentriert.

*Landwirtschaftszone:* Die Landwirtschaftszone ist gegenüber dem Zonenplan 1972 erweitert worden. Zum grössten Teil ist dies auf die Umzonung von der Grünzone in die Landwirtschaftszone zurückzuführen. Ausserdem haben sich einige Umzonungen aus dem Siedlungsgebiet ergeben. Bei den Umzonungen wurde soweit als möglich darauf geachtet, dass sich zusammenhängende Landwirtschaftsgebiete mit lebensfähigen Betrieben ergeben.

### *Neue Zonen*

*Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen:* Diese Zone umfasst Bauten und Anlagen für Verkehr, Ver- und Entsorgung, Bildung und Erholung, Sozial- und Gesundheitswesen, Kultur, Verwaltung und Landesverteidigung. Für die Bedürfnisse des Gemeinwesens wird damit Land gesichert. Durch diese Einzung erhalten auch Bauten und Anlagen im Privateigentum, die aber im öffentlichen Bereich wirken (z.B Privatschulen, private Kliniken und Heime und dergleichen), Anerkennung

*Rechts:* Nicht nur der Rosenberg, sondern auch der Bernegghang (Foto) zeigt eine für St.Gallen typische Bebauung zusammen mit dem besonderen Baumbestand.





und Schutz. Mit der Einzonung wird aber nicht beabsichtigt, private Einrichtungen ins öffentliche Eigentum überzuführen.

**Kernzonen:** Kernzonen umfassen bestehende oder neu zu schaffende Ortsteile mit zentrumbildender Funktion. Sie wurden grundsätzlich nur dort ausgeschieden, wo günstige Voraussetzungen für die notwendigen Aktivitäten (Läden, Versammlungsräume, Dienstleistungen) bereits vorhanden sind. Um das Interesse an der Realisierung der Kernzonen zu wecken, sind diese gegenüber den umliegenden Gebieten in der Ausnutzung begünstigt und in den Bauvorschriften besonders behandelt worden.

### *Schutzbestimmungen für schützenswerte Ortsbilder und Landschaften*

Mit diesen Massnahmen sollen die besonderen Qualitäten des Stadt- und Landschaftsbildes und deren Erhaltung sichergestellt werden.

Die *Altstadt* war schon bisher besonders geschützt. In der Überarbeitung ist dieser Schutz noch verstärkt worden. Neu aufgenommen wurden in den Zonenplan *schützenswerte Ortsbilder* in den Quartieren ausserhalb der Altstadt. Soweit es sich nicht um geschützte Einzelobjekte handelt, sind Neu- und Umbauten grundsätzlich gestattet, sie müssen aber bezüglich Massstäblichkeit der Baumassen, der Fassadengestaltung und der Materialwahl besonders gut in das Ortsbild eingefügt werden. Für die schützenswerten Einzelbauten wird ein Inventar erstellt.

Dem *Landschaftsschutz* ist in der Überarbeitung dadurch Rechnung getragen worden, dass nebst Grünzonen auch Landschaftsschutzgebiete, Bauschutzgebiete und geschützte Gehölzgruppen im Zonenplan bezeichnet werden. Die Landschaftsschutzgebiete umfassen namentlich die wichtigsten Teile des «Grünen Ringes» sowie die nähere Umgebung der Sitter und des Gübsensees.

*Links:* Das Naherholungsgebiet «Hueb», von der Speicherstrasse aus gesehen: der Weiler befindet sich in der Landwirtschaftszone, und für den ganzen Bereich der Kuppe gelten neu die Bestimmungen des Landschaftsschutzes.

Der innerstädtische Baumbestand bildet eine wertvolle Bereicherung des Stadtbildes. Durch Schutzvorschriften soll in den mit Baumschutz belegten Gebieten sichergestellt werden, dass nicht durch Fällen einzelner Bäume das charakteristische ausgewogene Verhältnis der Bebauung zur Grünfläche mit Baumbestand beeinträchtigt wird. Aber auch Hecken-, Feld- und Ufergehölze sind für das Landschaftsbild und als Lebensraum für verschiedene Pflanzen und Tiere von grosser Bedeutung. Sie sind daher ebenfalls geschützt. Hingegen soll auch hier eine Pflege und Erneuerung möglich sein.

### *Grundzüge der Bearbeitung*

Die Projektleitung wurde aus den Chefstellvertretern des Hoch- und Tiefbauamtes, einem Juristen der Bauverwaltung und einem zugezogenen Berater aus einem privaten Raumplanungsbüro gebildet und problembezogen erweitert. Ihr beigegeben war ein Beratungsgremium verschiedener Dienstchefs und Kommissionen. Die Projektleitung hatte die Kompetenz, Teilaufträge für andere Verwaltungsabteilungen sowie weitere beigezogene externe Berater direkt zu formulieren. Gleichfalls konnte sie den kantonalen Kreisplaner nach eigenem Ermessen beziehen.

Der Bauvorstand begleitete von Anfang an die Überarbeitung. Zwischenentscheide, die für den Ablauf der Arbeiten immer wieder notwendig waren, konnten durch ihn kurzfristig gefällt werden. Dieses Vorgehen ist bei so komplexen Planungsaufgaben, wie es die Überarbeitung des Zonenplanes darstellt, besonders effizient, weil dadurch die politischen Zielsetzungen frühzeitig in den Planungsprozess eingebracht werden können.

Im Rückblick kann gesagt werden, dass dieses Vorgehen zweckmässig war, ermöglichte es doch, die Planungsarbeiten innerhalb eines Jahres abzuschliessen.

Die anschliessende intensive Bearbeitung der Vorlage durch Stadtrat und Baukommission hat wesentlich dazu beigetragen, dass der Gemeinderat dem Zonenplan nach zwei Lesungen mit überwiegendem Mehr zugestimmt hat.

## Zusammenfassend: Was ist neu?

- die räumlich klare Vorstellung von der Entwicklung der Stadt, die dem Zonenplan zugrunde liegt;
- die Aufwertung und sinnvolle Gliederung der Quartiere, Schaffung von Kernzonen, die Erhaltung und Förderung der Stadt nicht nur als Arbeitsort, sondern auch als Wohnort;
- die Begrenzung auf einen kürzeren Planungszeitraum und, damit verbunden, eine bessere Detailbearbeitung;
- die Überlegung, dass die bestehende Stadtstruktur besser genutzt werden muss und damit auch Bauordnung und Zonenplan nicht nur auf Neubauten ausgerichtet werden dürfen;
- die verstärkte Sicherung der heutigen Wohnnutzung;
- das Ausrichten der Grundordnung nicht nur auf das Gebäude, sondern auch auf die Umgebung, die Vorgärten, die Landschaft;
- zusätzliche Massnahmen im Ortsbild- und Landschutz um das unverwechselbare Bild der Stadt St.Gallen und ihrer Umgebung zu erhalten.

*Franz Eberhard*

## *Hinweis auf Grundlagen*

- Bericht und Antrag des Stadtrates an den Gemeinderat, betreffend «Änderungen und Ergänzungen des Zonenplanes und der Bauordnung vom 5. Dezember 1972» (16. August 1977).
- «Stichworte zum Zonenplan», Artikelfolge von P. Schaufelberger im «St.Galler Tagblatt» Januar/Februar 1978.