

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 27/2022 betreffend Förderung
von Gewächshäusern für eine ökologische Produktion
regionaler Lebensmittel**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 28. Februar 2024,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 27/2022 betreffend Förderung von Gewächshäusern für eine ökologische Produktion regionaler Lebensmittel wird als erledigt abgeschlossen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 25. April 2022 folgende von Kantonsrat Martin Farner-Brandenberger, Stammheim, und Mitunterzeichnenden am 31. Januar 2022 eingereichte Motion als Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, im Planungs- und Baugesetz eine ausdrückliche, gesetzliche Grundlage zu schaffen, welche es den regionalen Planungsverbänden und den Gemeinden auf Stufe Richt- und Nutzungsplanung ermöglicht, geeignete Gebiete zu bezeichnen, in welchen CO₂-neutral beheizte Gewächshäuser für die Gemüse-, Beeren- und Früchteproduktion realisiert werden können.

In anderen Kantonen sind solche Zonen bereits ausgeschieden und werden erfolgreich umgesetzt. Wegen fehlender Gewächshaus-Standorte ist unser Kanton zu einem «Nettobezogener» von Gewächshaus-Gemüse geworden.

Bericht des Regierungsrates:

I. Ausgangslage

Der Regierungsrat hat in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 289/2021 betreffend Förderung von Gewächshäusern im Kanton Zürich festgehalten, dass sich die Gemüseproduktion in den letzten Jahrzehnten stark verändert hat. Die Anzahl der Gemüse produzierenden Betriebe ist stark zurückgegangen. 1985 gab es im Kanton Zürich noch knapp 700 Betriebe mit mindestens 10 Aren Landfläche, die Gemüse anbauten und eine vielfältige Produktpalette anboten. 2021 gab es noch knapp 230 Betriebe. Die noch bestehenden Betriebe sind grösser und auf wenige Produkte bzw. Gemüsesorten spezialisiert. Die von der Fachstelle Gemüse am Strickhof erhobenen Daten zur Gewächshausproduktion belegen, dass im Kanton Zürich weniger Gewächshausflächen pro Einwohnerin und Einwohner zur Verfügung stehen als im gesamtschweizerischen Durchschnitt.

Die Nachfrage der Kundinnen und Kunden sowie der Grossverteiler nach nachhaltigen und regionalen Produkten nimmt stetig zu. Auch die Gemüseanbaubetreiber haben ein Interesse an der Weiterentwicklung ihres Angebots im Bereich Gewächshausproduktion. Es besteht somit ein grundsätzliches Bedürfnis an der Förderung von Gewächshäusern. CO₂-neutral beheizte Gewächshäuser sind wirtschaftlich effiziente Anbaumethoden. Der Regierungsrat hat in seinem Bericht zum Postulat KR-Nr. 24/2019 betreffend Ökologisch verantwortbare Gewächshäuser dargelegt, dass der Druck auf die einzelnen Betriebe zum Umstieg auf erneuerbare Energien gross ist (Vorlage 5838). Seit Inkrafttreten der Änderung vom 19. April 2021 des Energiegesetzes (LS 730.1) muss der Energiebedarf von neu erstellten Gewächshäusern ohne fossile Brennstoffe gedeckt werden. Wenn Wärmeerzeuger in bestehenden Bauten ersetzt werden, sind diese durch Systeme mit erneuerbaren Energien zu ersetzen, sofern es technisch möglich ist und dies die Lebenszykluskosten um höchstens 5% erhöht. Es besteht somit ein erhebliches Interesse an der Erstellung von CO₂-neutral beheizten Gewächshäusern für die Gemüse-, Beeren- und Fruchteproduktion.

Für die Berichterstattung zum vorliegenden Postulat analysierte das Amt für Raumentwicklung die bestehenden planungsrechtlichen Grundlagen zur Erstellung von CO₂-neutral beheizten Gewächshäusern und überprüfte die raumplanerischen Möglichkeiten zur Förderung von Gewächshäusern für eine ökologische Produktion regionaler Lebensmittel. Dabei wurde eine Umfrage bei ausgewählten Kantonen durchgeführt, um die Erfahrungen mit den unterschiedlichen Planungsverfahren zu erfragen.

Gemäss dem Katalog «Kriterien für Fruchtfolgeflächen im Kanton Zürich» vom November 2022 gelten Anlagen für den intensiven Gemüse- und Gartenbau als Spezialfälle in Bezug auf die Ausscheidung von Fruchtfolgeflächen (FFF). Gewächshäuser ohne oder mit einem geringen Anteil an festen Fundamenten und mit bodenabhängiger Produktion werden als FFF anerkannt, wenn die allgemeinen Kriterien erfüllt und die Flächen sinnvoll landwirtschaftlich nutzbar sind. Zudem müssen die Flächen im Bedarfsfall innerhalb eines Jahres wiederhergestellt werden können. Dies gilt im Unterschied zu Gewächshäusern mit massiven Fundamenten oder bodenunabhängiger Produktion, bei denen die Landflächen nicht mehr als FFF anerkannt werden.

2. Bestehende planungsrechtliche Grundlagen

Gemäss Art. 16a Abs. 3 des Raumplanungsgesetzes (RPG, SR 700) können über die innere Aufstockung hinausgehende Bauten und Anlagen als zonenkonform bewilligt werden, wenn sie in einem Gebiet der Landwirtschaftszone erstellt werden, das vom Kanton in einem Planungsverfahren dafür freigegeben wird. Im Kanton Zürich werden im kantonalen Richtplan die Grundsätze für die Ausscheidung von Speziallandwirtschaftszonen gemäss Art. 16a Abs. 3 RPG festgelegt. Die Umsetzung von Speziallandwirtschaftszonen erfolgt über einen Gestaltungsplan.

Mit dem Eintrag der Kriterien für die Ausscheidung von Speziallandwirtschaftszonen im kantonalen Richtplan besteht bereits heute die planungsrechtliche Grundlage, um in der Nutzungsplanung Standorte für CO₂-neutral beheizte Gewächshäuser festzulegen. Die Festlegung der Standorte für solche Gewächshäuser erfolgt einzelfallspezifisch und projektbezogen. Die Standortprüfung und die Interessenabwägung erfolgen damit nicht gebietsweise, sondern erst bei Vorliegen eines konkreten Projekts im Gestaltungsplanverfahren. Im Kanton Zürich erfolgt somit keine allgemeine Festlegung von Gewächshausstandorten in der Richt- oder Nutzungsplanung.

Im Baubewilligungsverfahren benötigen Bauvorhaben, die sich in Gestaltungsplanperimetern ausserhalb der Bauzone befinden, neben der Bewilligung der zuständigen Gemeinde auch die Zustimmung der zuständigen kantonalen Stelle. Die Baugesuche müssen daher aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben immer auch dem Kanton eingereicht werden. Gemäss Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2019.00353 vom 19. Dezember 2019 schliessen Sondernutzungspläne die von Bundesrechts wegen bestehende Kompetenz der kantonalen Behörde zur Bewilligung von Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone (Art. 25 Abs. 2 RPG) im Gestaltungsplanperimeter nicht aus.

3. Weitere raumplanerische Möglichkeiten

Bei der Überprüfung der weiteren raumplanerischen Möglichkeiten zur Förderung von Gewächshäusern für eine ökologische Produktion regionaler Lebensmittel wurde die Planungspraxis anderer Kantone bei Bauten und Anlagen der Intensivlandwirtschaft analysiert. Alle angefragten Kantone (u. a. Aargau, Bern, St. Gallen, Thurgau, Waadt) wenden das Instrument der Speziallandwirtschaftszone als Zonentyp im Rahmennutzungsplan an. Dabei kann zwischen zwei Varianten unterschieden werden: die Festlegung einer Speziallandwirtschaftszone in der kommunalen Nutzungsplanung bei Vorliegen eines konkreten Bauvorhabens sowie die Festlegung von Gewächshausstandorten in der Richt- oder Nutzungsplanung (sogenannte Positivplanung).

3.1 Speziallandwirtschaftszone in der kommunalen Nutzungsplanung mit konkretem Projekt

Die gestützt auf ein konkretes Projekt festgelegte Speziallandwirtschaftszone in der kommunalen Nutzungsplanung ist das am häufigsten zur Anwendung kommende Planungsverfahren. Hierfür wird die Zonenabgrenzung auf den dargelegten Bedarf abgestimmt (keine Umzonung auf Vorrat). In einigen Kantonen wird überlagernd zur Speziallandwirtschaftszone ein Gestaltungsplan verlangt, der die Gestaltung und Baumasse der geplanten Bauten und Anlagen konkreter festlegt. Bei der Speziallandwirtschaftszone handelt es sich um eine Nichtbauzone, weshalb es grundsätzlich auch in dieser Zone, analog zum Zürcher Gestaltungsplan, die Zustimmung des Kantons bei einem konkreten Bauvorhaben braucht.

Die Verfahren dauern gemäss der durchgeführten Umfrage bei anderen Kantonen zwischen drei Monaten und sechs Jahren und sind abhängig vom konkreten Projekt und dessen Komplexität. Ohne Positivplanung sei es jedoch schwierig, das Konzentrationsgebot umzusetzen. Ebenso würden die Anforderungen bezüglich der Nachweise für den Bedarf bzw. die Grösse der Speziallandwirtschaftszone kritisiert.

3.2 Positivplanung

Die zweite Variante von Speziallandwirtschaftszonen in der kommunalen Nutzungsplanung umfasst die sogenannte Positivplanung. Die Kantone Aargau, Bern und St. Gallen kennen die Möglichkeit einer Positivplanung, mit der Entwicklungsstandorte oder Räume für Intensivlandwirtschaft vorgängig und ohne Vorliegen eines konkreten Projekts festgelegt werden. Im Kanton St. Gallen ist die Bezeichnung von geeigneten Standorten im kommunalen Richtplan möglich. Auf dieser Grundlage kann bei Bedarf eine Speziallandwirtschaftszone in der kommunalen Nutzungsplanung ausgeschieden werden. Im Kanton Aargau können ent-

sprechende Entwicklungsstandorte Landwirtschaft in der kommunalen Nutzungsplanung festgelegt werden. Bei einem Projekt werden diese Entwicklungsstandorte Landwirtschaft durch einen überlagernden Gestaltungsplan aktiviert und die Anforderungen konkretisiert. Im Kanton Bern ist die Bezeichnung von geeigneten Gebieten im regionalen Richtplan oder in einem regionalen Landschaftsentwicklungskonzept möglich. Bei einem konkreten Projekt wird dann ebenfalls eine Speziallandwirtschaftszone in der kommunalen Nutzungsplanung ausgeschieden.

Bei der Positivplanung können übergeordnete Kriterien wie das Konzentrationsprinzip, die Siedlungsnähe, eine überörtliche Landschaftsanalyse sowie eine gesamthafte Interessenabwägung stärker berücksichtigt werden. In der konkreten Umsetzung gestaltet sich dies jedoch schwierig. Denn aufgrund der Verfügbarkeit von Grundstücken und den betrieblichen Voraussetzungen entstehen Gewächshäuser oft an Standorten, an denen bereits ein Landwirtschaftsbetrieb besteht. Die Vornahme einer umfassenden Landschaftsanalyse und Interessenabwägung ist dann gar nicht mehr möglich. Zugleich setzt die Ausweisung entsprechender Vorranggebiete unabhängig vom Vorliegen eines konkreten Projekts eine umfassende Interessenabwägung voraus. Eine solche umfassende Interessenabwägung kann jedoch nicht vorweggenommen werden. Gewisse Aspekte können wegen des Konkretisierungsgrads erst im Baubewilligungsverfahren geprüft werden. Es besteht die Gefahr, dass dieses dadurch länger dauert. Die Umfrage bei den Kantonen Aargau, Bern, St. Gallen, Thurgau und Waadt hat gezeigt, dass die Positivplanung sehr selten umgesetzt wird. In jedem Fall sind bei einem konkreten Projekt auf Grundlage von Entwicklungsstandorten zusätzlich die Ausscheidung einer Intensivlandwirtschaftszone in der kommunalen Nutzungsplanung oder ein Gestaltungsplan notwendig.

4. Fazit

Das Anliegen der Postulanten, die Planungsverfahren für Gewächshäuser zu beschleunigen bzw. den Gesuchstellenden mehr Planungssicherheit zu geben, wird anerkannt. Die Abklärungen verknüpft mit den Erfahrungswerten anderer Kantone haben gezeigt, dass das Gestaltungsplanverfahren hinsichtlich Verfahrensdauer und Planungssicherheit vergleichbar ist mit der Ausscheidung einer Speziallandwirtschaftszone bzw. der Festlegung von Gewächshausstandorten (sogenannte Positivplanung). Ebenso vergleichbar ist die Möglichkeit der Mitbestimmung durch die Bevölkerung. In den letzten Jahren erstellte grössere Gewächshausbauten belegen, dass diese im Kanton Zürich mit den bestehenden planungsrechtlichen Massnahmen an geeigneten Standorten möglich sind. Ebenso besteht bereits heute eine ausreichende Grundlage für die Gemeinden

zur Ermittlung geeigneter Standorte für Gewächshäuser im Rahmen der einzelfallweisen Interessenabwägung. Die Erfahrungen anderer Kantone zeigen auch, dass die Dauer nicht primär von der Verfahrensart, sondern vielmehr vom konkreten Projekt und den vorliegenden Rahmenbedingungen abhängt. Um die Prozesse zu beschleunigen, ist es zweckmässiger und effizienter, die bestehenden Instrumente und Verfahrensabläufe zu analysieren und wo nötig zu optimieren. Dazu soll 2024 ein Merkblatt für Gewächshäuser herausgegeben werden, das koordiniert mit allen relevanten kantonalen Ämtern erarbeitet wird. Darin soll auch die Möglichkeit einer vorgängigen Anfrage zu möglichen Gewächshausstandorten vor dem eigentlichen Gestaltungsplanverfahren erläutert werden. Bei einer solchen Anfrage kann vor Einreichen des Gestaltungsplans eine grobe Standortevaluation unter Einbezug der betroffenen Fachstellen durchgeführt werden. Dies erlaubt es, bereits frühzeitig auf Schwierigkeiten bei gewissen Standorten hinzuweisen und Empfehlungen abzugeben.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 27/2022 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Mario Fehr	Kathrin Arioli