

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Antrag und Bericht zum Postulat betreffend Biolandwirtschaft, eingereicht von den Gemeinderätinnen A. Steiner (glp), K. Frei Glowatz (Grüne), B. Huizinga (EVP), L. Jacot-Descombes (SP)

Antrag:

1. Vom Bericht des Stadtrates zum Postulat betreffend Biolandwirtschaft wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.
2. Das Postulat wird damit als erledigt abgeschlossen.

Bericht:

Am 25. Mai 2020 reichten die Gemeinderätinnen Annetta Steiner (glp), Katharina Frei Glowatz (Grüne), Barbara Huizinga (EVP) und Lea Jacot-Descombes (SP) namens ihrer Fraktionen mit 29 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgendes Postulat ein, welches vom Grossen Gemeinderat am 6. Juli 2020 überwiesen wurde:

«Der Stadtrat wird beauftragt, einen Bericht vorzulegen, wie innerhalb von 5-10 Jahren sämtliche städtischen landwirtschaftlichen Pachtbetriebe auf biologische Bewirtschaftung umgestellt werden können. Zudem soll im Bericht auch aufgezeigt werden, ab wann für städtisches Landwirtschaftsland, welches nicht von den städtischen Höfen bewirtschaftet wird, die biologische Bewirtschaftung für die Verpachtung Voraussetzung sein wird.»

Begründung:

Auf breitester wissenschaftlicher Grundlage zeigt der Weltbiodiversitätsrat (IPBES) auf, wie dramatisch die Biodiversität in den vergangenen Jahren weltweit zurückgegangen ist.

Verschiedene Studien zeigen auf, wie drastisch das Insektensterben in den letzten Jahren fortgeschritten ist. Deutsche Studien zeigen auf, wie innerhalb von wenigen Jahren etwa zwei Drittel der Insektenarten auf Wiesen verschwanden. Betroffen sind alle Insektenarten, nicht nur seltene oder gefährdete Arten.

Die Schlussfolgerungen der beiden Studien lassen sich auch auf die Schweiz übertragen – die Nutzungsänderungen in der Landwirtschaft gleichen sich, naturnahe Strukturen wie Hecken, Ruderalflächen (Aufschüttungen, Schutthäufen und Böschungen, die mit krautigen Arten bewachsen sind), Brachen etc. sind auch in der Schweiz weitgehend verschwunden. Die nationalen Roten Listen zeigen denn auch, dass auch in der Schweiz rund 60% der Insektenarten bedroht sind. Dies ist ein Abbild für den allgemeinen Verlust der biologischen Vielfalt.

Dies mit gravierenden Folgen für den Menschen. Die Bestäubung unserer Nutzpflanzen geht zurück, die Schädlingsregulation wird gestört, die Bodenfruchtbarkeit und Humusbildung geht zurück und es fehlt den Vögeln, Fischen, Amphibien und Reptilien die Nahrungsgrundlage.

Verschiedenste lokale Projekte zeigen auf, dass mit gezielten lokalen Massnahmen wirkungsvoll Gegensteuer gegeben werden kann. Dabei kommt der Landwirtschaft eine besondere Bedeutung zu. Es braucht Strukturen im Kulturland wie Brachen, Blumenwiesen oder Ackerrandstreifen, Hecken und Feldgehölze mit blütenreichen Säumen. Zudem muss der Pestizideinsatz drastisch gesenkt werden.

Die Stadt Winterthur ist im Besitz von 6 Bauernbetrieben, welche sie verpachtet. In den parlamentarischen Zielvorgaben im Budget wird als Ziel angegeben, dass nur 3 der Betriebe biologisch bewirtschaftet werden. Da der Stadt

Winterthur auch in diesem Bereich eine besondere Vorbildfunktion zukommt, soll das Ziel analog der Stadt Zürich auf 100% angehoben werden.

Die Umstellung von sämtlichen Pachtländereien der Stadt Winterthur ermöglicht zudem eine gute Abstimmung auf die Übergänge verschiedener Kulturräume wie zum Beispiel dem Wald. »

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

Der Stadtrat teilt die Bedenken der Postulantinnen, was die Wichtigkeit der Biodiversität und die Besorgnis über deren Rückgang anbelangt. Biodiversität stellt die Vielfalt des Lebens dar und soll gefördert werden, als Lebensgrundlage für die jetzige und alle kommenden Generationen. Biodiversität betrifft uns in verschiedenen Bereichen, auch in der Landwirtschaft. Denn gerade in landwirtschaftlich genutzten Flächen steht die Biodiversität unter grossem Druck, was wiederum grosses Potenzial zur Förderung der Biodiversität beinhaltet.

1. Ausgangslage

1.1. Landwirtschaftliche Nutzfläche der Stadt Winterthur

Insgesamt werden in Winterthur 1450 Hektaren (ha) Landwirtschaftliche Nutzfläche (LN) bewirtschaftet. Die Stadt besitzt auf dem Stadtgebiet sechs städtische Landwirtschaftsbetriebe, die an selbst bewirtschaftende Familien verpachtet werden. Daneben besitzt die Stadt Winterthur weitere zwei Höfe ausserhalb des Stadtgebiets, in Zell und in Ellikon am Rhein. Weitere rund 211 ha LN werden zudem an private Betriebe verpachtet.

Der Anteil biologisch bewirtschafteter Betriebe beträgt im Kanton Zürich 14 Prozent und in der ganzen Schweiz 15 Prozent; vor 10 Jahren waren es gesamtschweizerisch noch 11 Prozent. In den letzten Jahren konnte ein Anstieg der biologisch bewirtschafteten, offenen Ackerfläche beobachtet werden. 2019 wurde dreimal mehr offene Ackerfläche biologisch bewirtschaftet im Vergleich zu 2009. Der Trend ist also steigend.

1.2. Stadträtliche Landwirtschaftsstrategie

Die Weiterentwicklung der LN und der städtischen Landwirtschaftsbetriebe ist Bestandteil der Zukunftsstrategie für die städtischen Landwirtschaftsbetriebe, welche 2007 verabschiedet wurde. Im Wesentlichen besteht diese darin, die ursprünglich bestehenden zwölf Landwirtschaftsbetriebe auf wenige, langfristig überlebensfähige Betriebe zu reduzieren. In diese verbleibenden Betriebe sollen die nötigen Investitionen getätigt werden, um die Betriebe erfolgreich in die Zukunft führen zu können. Die Betriebe sollen naturnah, nachhaltig, wirtschaftlich sinnvoll, existenzsichernd und mittelfristig auch biologisch betrieben werden. Die Umstellung soll insbesondere bei der Neuverpachtung von städtischen Betrieben umgesetzt werden. In der Zwischenzeit wurden sechs Betriebe aufgelöst und deren Landflächen auf die übrigen Betriebe aufgeteilt. Die aktuellste Umstellung eines Betriebs auf Bio-Produktion erfolgte im Jahr 2020.

1.3. Agrarpolitik des Bundes

Nachdem der Bundesrat am 12. Februar 2020 die Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik ab 2022 (AP22+) verabschiedet hatte, beschloss das Parlament in der Frühlingssession 2021, die Beratung über die AP22+ zu sistieren.

1.4. ÖLN-Betriebe, BFF und städtische Vernetzungsprojekte

Sämtliche sechs städtischen Landwirtschaftsbetriebe werden nach den Regeln des Ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) der Direktzahlungsverordnung (DZV; SR 910.13) bewirtschaftet. Die Einhaltung des ÖLN ist Voraussetzung für den Erhalt von Direktzahlungen des Bundes, wie er sie für gemeinwirtschaftliche Leistungen der Landwirtschaft ausrichtet (Art. 104 BV). Der ÖLN gibt über die allgemeingültigen Grundlagen (z.B. des Gewässerschutzgesetzes oder des Tierschutzgesetzes) hinausgehende Vorgaben in der Bewirtschaftung, wie z.B. eine

ausgeglichene Düngerbilanz oder geregelte Fruchtfolgen sowie Mindestvorgaben für Biodiversitätsfolgeflächen (BFF), vor. BFF sind bewirtschaftete Flächen auf dem Landwirtschaftsbetrieb, die zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität angelegt und gepflegt werden. Der Anteil an Biodiversitätsförderflächen muss gemäss Art. 14 DZV mindestens 3,5 Prozent der mit Spezialkulturen belegten LN und 7 Prozent der übrigen LN betragen. BFF berechtigen grundsätzlich zur Geltendmachung von Biodiversitätsbeiträgen. Die Höhe des Beitrags für eine Fläche hängt von deren Qualitätsstufe und der Anmeldung in einem Vernetzungsprojekt ab. Beantragt werden können Qualitätsbeiträge (Qualitätsstufen I und II) und Vernetzungsbeiträge. Je nach Qualitätsstufe müssen spezifische Anforderungen erfüllt sein.

Vernetzungsprojekte haben zum Ziel, Biodiversitätsförderflächen an strategisch wichtigen Stellen anzulegen, z.B. entlang von Wäldern, Bächen und Hecken, und so die Verbindung der BFF zu fördern. Sie stellen somit einen wichtigen Impuls zur Förderung der Biodiversität dar. In der Stadt Winterthur werden seit dem Jahr 2017 verschiedene Vernetzungsprojekte durchgeführt. Unterdessen ist der Perimeter der drei Vernetzungsprojekte über das gesamte Stadtgebiet verteilt und die Vernetzungsprojekte starten bereits in die dritte Projektphase.

2. Biologisch bewirtschaftete Betriebe

2.1. Anforderungen an den Betrieb

Drei der sechs städtischen Betriebe werden biologisch betrieben. Biologisch bewirtschaftete Betriebe müssen zusätzlich zum ÖLN die Anforderungen der Bio-Verordnung des Bundes (Bio-Verordnung; SR 910.18) erfüllen. Sie legt die Grundanforderungen an die biologische Produktion fest und beinhaltet beispielsweise Vorschriften zu Pflanzenbau, Nutztierhaltung und zur Betriebsumstellung. Diese Zusatzleistungen in der Produktion werden über spezifische Bio-Direktzahlungen des Bundes (Produktionsbeitrag für biologische Landwirtschaft) abgegolten. Biologisch bewirtschaftete Betriebe müssen mit den bewirtschafteten BFF mindestens 12 Massnahmen der Bio Suisse Richtlinie umsetzen. Bio Suisse ist wie IP Suisse ein privatrechtliches Label und geht in verschiedener Hinsicht weiter als die Bio-Verordnung. Es gibt strengere Vorgaben wie der Verzicht auf Fungizide, Insektizide und Wachstumsregler im Getreide vor. Das Erfüllen dieser freiwilligen Zusatzanforderungen wird am Markt mit höheren Produzentenpreisen abgegolten. Bio Suisse ist in der Schweiz das bedeutendste Label für die Bio-Produktion.

Betriebe, die auf biologische Produktion umstellen, gelten während zwei Jahren als Umstellungsbetriebe. In der Umstellungszeit sind die Vorschriften der Bio-Verordnung zur Produktion bereits einzuhalten, was höhere Produktionskosten zur Folge hat. Die Umstellungszeit stellt somit eine grosse finanzielle Belastung für die Betriebe dar. Der Markt muss deshalb bereit sein, nach der Umstellung die Bioprodukte zum höheren Preis abzusetzen, ansonsten für die Betriebe eine noch längere Zeit mit tiefen Preisen droht.

2.2. Marktsituation für Bioprodukte

Der Umsatz mit Bioprodukten erreichte 2019 erstmals über 10 Prozent Marktanteil. Der Konsum von Bio-Lebensmitteln nahm in den letzten Jahren zwar zu und der Umsatz konnte von 1,5 Mrd. im Jahr 2009 auf 3,2 Mrd. oder 10,3 Prozent Marktanteil gesteigert werden. Ein grosser Teil dieser Bio-Lebensmittel wird aber ganz oder teilweise importiert. Gründe dafür sind die günstigeren Produktionskosten im Ausland und klimatisch bedingte Erschwernisse in der Bio-Produktion von gewissen Gütern in der Schweiz (z.B. Aprikosen). Die Produktion von Milch und Fleisch aus der Schweiz ist dagegen standortangepasst und unter Biobedingungen gut möglich. Aufgrund des tiefen Bio-Marktanteils dieser Produkte wurde aber teilweise bereits eine Vollversorgung im Inland erreicht, was wiederum sinkende Produktpreise zur Folge hat bei teilweise geschlossenen Märkten. Auch bei Produkten mit einem höheren Marktanteil wie Getreide wurde bereits ein sehr hoher Inlandanteil erreicht mit den gleichen Folgen. Die Märkte stehen also teilweise bereits jetzt unter Druck. Folgen davon sind Überangebote, Wartelisten und sinkende Produktionspreise für Bioprodukte. Wird durch Anreize oder Zwang die Anzahl Biobetriebe er-

höht und das Bioangebot ausgebaut ohne starke Steigerung der Nachfrage, könnten die Produzentenpreise sinken und das wirtschaftliche Fortbestehen der Betriebe wäre gefährdet, da die Produktions- und Kapitalkosten deutlich höher sind.

Der grösste Teil der Bioprodukte wird über den Detailhandel an Privatpersonen abgesetzt. Im Bereich der Verpflegung der Menschen ausser Haus (z.B. Kantinen) ist der Anteil an Bio-Produkten aufgrund des Preisdrucks noch sehr tief (vgl. zum Ganzen Machbarkeitsstudie Bio-Umstellung Winterthur, Strickhof, Fachstelle Biolandbau, vom 17. August 2020).

3. Prüfung der Umstellung der drei städtischen ÖLN-Betriebe auf Biobetrieb

Die Fachstelle Biolandbau des Strickhofs wurde beauftragt, eine mögliche Umstellung der drei ÖLN-Betriebe auf Bio-Produktion zu prüfen (Machbarkeitsstudie Bio-Umstellung Winterthur, Strickhof, Fachstelle Biolandbau, vom 17. August 2020). Als grundsätzlich massgebend für den Entscheid, den Betrieb auf Bio umzustellen, werden in der Studie die Faktoren persönliche Überzeugung und Neigung, wirtschaftliche Perspektiven, gesetzliche und andere Rahmenbedingungen und Vorgaben sowie betriebliche Voraussetzungen genannt. Während wirtschaftliche Perspektiven häufig den Ausschlag für die Umstellung geben würden, sei die persönliche Überzeugung und Neigung verantwortlich für die langfristige biologische Bewirtschaftung. Die Erfahrung zeige, dass bei fehlender Überzeugung sechs bis zehn Jahre nach einer Umstellung der Biolandbau wieder aufgegeben werde. Im Interesse einer langfristigen Zusammenarbeit mit den Pächterfamilien solle auf die persönliche Überzeugung und Motivation beim Setzen von produktionstechnischen Rahmenbedingungen Rücksicht genommen werden.

Die Bewirtschaftungsart, ob ÖLN oder Bio, sei in erster Linie ein unternehmerischer Strategieentscheid. Bei den drei Betrieben handle es sich um professionell und rationell geführte Familienbetriebe mit klarer Strategie, welche freiwillig ein grosses Engagement im Bereich Biodiversitätsförderung zeigen, extensive Anbaustrategien mit Reduktion von Pflanzenschutzmitteln erproben und gute Zusammenarbeit mit den umliegenden Betrieben pflegen würden. Die persönliche Überzeugung und das Interesse für eine biologische Bewirtschaftung sei auf den Betrieben unterschiedlich stark zu spüren. Die wirtschaftlichen Perspektiven würden mit der Entwicklung des Konsums von Schweizer Bioprodukten zusammenhängen. Falls der Verkauf von Bioprodukten markant gesteigert werden könnte, vor allem in Bereichen ausserhalb des Detailhandels, z.B. in der Gemeinschaftsgastronomie, würde der Biolandbau Potenzial für weitere umstellende Betriebe bieten. Durch die Betriebsgrösse bedingt, seien aber zusätzliche, familienfremde Arbeitskräfte nötig, was insbesondere bei sinkenden Produktionspreisen für Bioprodukte nicht wirtschaftlich sei. Würden die drei Betriebe umgestellt, wären auf allen Betrieben grössere Veränderungen nötig. Diese Veränderungen beträfen den ganzen Betrieb, vom Wechsel der Genetik im Kuhstall über die Fütterung, die angebauten Kulturen und die Produktionstechnik bis hin zum Ende langjähriger Zusammenarbeit mit Partnerbetrieben und den Aufbau von neuen Partnerschaften. Die Betriebe könnten nicht 1:1, so wie sie jetzt betrieben würden, auf Bio umgestellt werden. Grosse Veränderungen im Vorfeld seien nötig und neue Partnerschaften müssten gesucht und aufgebaut werden. Dieser Vorbereitungsprozess würde Jahre benötigen, bis der Betrieb dann tatsächlich umgestellt werden könnte.

Die Betriebe würden bereits einen erheblichen Anteil ihrer Flächen als Biodiversitätsförderflächen pflegen, wovon ein grosser Anteil die Qualitätsstufe II erreiche und in Vernetzungsprojekte eingebunden sei. Der Anteil BFF sei heute auf diesen drei Betrieben schon höher als auf dem durchschnittlichen Biobetrieb, eine Umstellung würde nicht dazu führen, dass dieser Anteil nochmals erhöht werden könnte. Eine Umstellung der Betriebe mit den notwendigen Veränderungen sei theoretisch möglich, in der aktuellen Situation aber nicht die beste Lösung und durch die deutlich einschneidenden Änderungen auf dem Betrieb mit einem zu grossen Risiko für die Pächterfamilien verbunden.

Zur Umstellung der an Private verpachteten Landflächen wird zusammengefasst ausgeführt, dass aktuell der grösste Teil dieser Landflächen nicht biologisch bewirtschaftet wird. Im Falle

einer ganzheitlichen Umstellung müssten die bestehenden Pächter auf Bio umstellen, falls sie das städtische Pachtland nicht verlieren wollten, oder alles Stadtland würde in einem radikalen Schritt nur noch an die Biobetriebe verpachtet. Dies hätte eine grosse Landumverteilung zur Folge, was nicht ohne Unruhe und Neid geschehen würde. Zudem seien die städtischen Pachtbetriebe diesbezüglich ungünstig verteilt. Insgesamt ergäbe sich durch die Umverteilung wohl eine schlechtere Arrondierung der Betriebe. Eine Umstellung dieser Flächen in diesem Ausmass sei unter der aktuellen Marktlage aus wirtschaftlicher Sicht nicht zu empfehlen und auch produktionstechnisch schwierig umsetzbar. Die Nachfrage nach Schweizer Bioprodukten wäre zuvor markant zu steigern, ansonsten das Risiko zu hoch sei, dass die Betriebe zwar Bio produzieren würden, aber nicht zu Biopreisen verkaufen könnten (Vgl. Machbarkeitsstudie S. 23 bis 24).

4. Zusammenfassung und Ausblick

Dem Stadtrat ist es ein grosses Anliegen, Biodiversität zu fördern und er tut dies bereits mit Vernetzungsprojekten im gesamten Stadtgebiet. Die Förderung der Biodiversität hängt indes nicht alleine von der Umstellung sämtlicher Landwirtschaftsbetriebe und Pachtflächen auf Bio-Produktion ab, sondern massgeblich vom Beitrag, den die einzelnen Landwirtschaftsbetriebe an die Biodiversität leisten. Gerade die drei noch nicht auf Bio-Produktion umgestellten ÖLN-Betriebe leisten mit den hohen Anteilen an BFF einen überdurchschnittlich hohen Beitrag an die Biodiversität. Diese Betriebe sollen auch in Zukunft darin unterstützt werden, auf dem städtischen Land weitere Projekte für die Förderung der Biodiversität durchzuführen und so einen wichtigen Beitrag an die Biodiversität zu leisten.

Die Förderung der Bio-Landwirtschaft ist und bleibt ein mittelfristiges Ziel des Stadtrats. Der Stadtrat ist aber davon überzeugt, dass eine zu kurzfristige Umstellung sämtlicher Betriebe und Pachtflächen weder nachhaltig noch zielführend sein kann. Eine solche Umstellung hätte hohe Investitionen zur Folge und wäre aufgrund der aktuellen Marktlage auch mit wirtschaftlichen Unsicherheiten für die Pächterfamilien verbunden. Hinzu kommt, dass eine zu kurzfristige Umstellung sämtlicher Betriebe und Pachtflächen auf Bio-Produktion auch in rechtlicher Hinsicht an Grenzen stossen würde.

Der Stadtrat hält somit grundsätzlich an seiner Zukunftsstrategie für die städtischen Landwirtschaftsbetriebe fest. Die Umstellung auf Bio-Produktion soll aber mittelfristig auch tatsächlich umgesetzt werden können, weshalb die Rahmenbedingungen für eine Umstellung und damit die Marktsituation für Bioprodukte verbessert werden müssen. Wird dies erreicht und somit die Nachfrage nach regionalen Bioprodukten erhöht, kann die grundsätzlich vorhandene Umstellungsbereitschaft der Landwirte und Landwirtinnen mit kostendeckenden Preisen honoriert werden. Der Stadtrat lädt deshalb die Departemente ein, intern entsprechend aktiv zu werden. So sollen z.B. die eigenen Verpflegungsbetriebe längerfristig auf einheimische Bioprodukte umgestellt werden. Ziel soll es sein, den Bio-Konsum generell zu fördern, und so eine Verbesserung der Marktsituation für regionale Bioprodukte zu schaffen. Damit verbunden soll eine freiwillige Umstellung der landwirtschaftlichen Betriebe auf Bio-Produktion gefördert werden. Im Falle einer freiwilligen Umstellung eines Pachtbetriebs wird der Stadtrat dies unterstützen und bei Neuverpachtungen ganz auf eine Umstellung auf Bio-Produktion setzen. Der Stadtrat appelliert an die Bevölkerung und die Verpflegungsbetriebe, durch den Konsum von Bio-Produkten die wirtschaftliche Situation für die bereits umgestellten Biobetriebe zu verbessern und so einen Anreiz für weitere Umstellungen, für städtische wie auch private Landwirtschaftsbetriebe, zu schaffen.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Finanzen übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon