

An das Stadtparlament

W i n t e r t h u r

Antrag und Bericht zur Motion betreffend Pachtverordnung für städtisches Landwirtschaftsland, eingereicht von den Stadtparlamentsmitgliedern A. Steiner (GLP), K. Frei Glowatz (Grüne), B. Huizinga (EVP) und L. Jacot-Descombes (SP)

Antrag:

1. Vom Bericht des Stadtrats zur Motion betreffend Pachtverordnung für städtisches Landwirtschaftsland wird Kenntnis genommen.
2. Die Motion betreffend Pachtverordnung für städtisches Landwirtschaftsland wird nicht erheblich erklärt und damit als erledigt abgeschrieben.

Bericht:

Am 18. September 2023 reichten Stadtparlamentarierinnen Annetta Steiner (GLP), Katharina Frei Glowatz (Grüne), Barbara Huizinga (EVP) und Lea Jacot-Descombes (SP) mit 32 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Motion ein, welche vom Stadtparlament am 30. Oktober 2023 überwiesen wurde:

«Der Stadtrat wird beauftragt, dem Parlament eine Pachtverordnung für die landwirtschaftlichen Nutzflächen im Besitz der Stadt Winterthur vorzulegen. Dabei sollen basierend auf der räumlichen Entwicklungsperspektive 2040 und der neuen Biodiversitätsstrategie die Grundzüge (Zweck, Gesetzliche Grundlagen, relevante grundlegende städtische Konzepte wie Biodiversitätsstrategie, Aufsicht und Verwaltung, Verfahren zur Pachtlandvergabe, Grundsätze für die Vergabe) für die Verpachtung des landwirtschaftlich genutzten Landes der Stadt Winterthur geregelt werden. Detaillierte Kriterien können anschliessend vom Stadtrat in untergeordneten Erlassen (Ausführungsbestimmungen und/oder in den Bestimmungen für die Gemeindestelle Landwirtschaft) festgehalten werden.

Begründung

Die Stadt Winterthur verfügt auf Stadtgebiet über eine beträchtliche Anzahl Hektaren landwirtschaftlicher Nutzfläche. Diese riesigen Flächen werden an diverse städtische und weitere Betriebe verpachtet. Damit trägt die Stadt Winterthur mit ihrem grossen Besitz eine ausserordentliche Verantwortung bezüglich einer ökologischen und nachhaltigen Bewirtschaftung.

*Landwirtschaftliche Nutzflächen sind begehrt. Die Stadt verfügt folglich bei einer Ausschreibung des Pachtlandes, was alle 6 Jahre erfolgt, jeweils über eine grössere Anzahl Interessent*innen. Entsprechend braucht es für die Vergabe eine Leitlinie, nach welchen grundsätzlichen Kriterien die Vergaben zu erfolgen haben.*

Im Rahmen der vom Stadtrat angekündigten Biodiversitätsstrategie (Postulatsantwort 2021.004 Biodiversitätskorridore) und der räumlichen Entwicklungsperspektive 2040 (Stichworte «grün-grau-blaues Netz», «Stadtrandpark» und «Regiopark») drängt es sich auf, eine darauf abgestimmte Pachtverordnung für städtisches Landwirtschaftsland zu erarbeiten und dem Parlament vorzulegen.

Als Orientierungsgrundlage könnte die Form von Vergabe von Pachtland der Gemeinde Möriken-Wildegg dienen. Ein Fachausschuss jener Gemeinde erarbeitete zusammen mit einem spezialisierten Büro eine Grundlage für die Neuvergabe von gemeindeeigenem Pachtland. Dabei wurden zu den einzelnen Flächen Bewirtschaftungsaufgaben definiert, welche der ökologischen Aufwertung von Teilflächen dienen und die Ausschreibungsgrundlagen für den Vergabeprozess festgelegt. Neu müssen die Bewerber für das Pachtland ihre Strategie zur Förderung der Biodiversität und zur nachhaltigen Bewirtschaftung vorweisen. Der Kriterienkatalog enthält mehrere Zulassungs- und Eignungskriterien.

Diese Vorgehensweise ermöglichte der Gemeinde Möriken-Wildegg sehr gezielt, ihre übergeordneten Ziele der Vernetzung und Aufwertung einzelner Gebiete in die Vergaben zu integrieren. Die Landwirte konnten wiederum ihre Ideen und Strategien im gesteckten Rahmen selbst einbringen, was die Innovation förderte.»

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

1. Einleitende Bemerkungen

Der Stadtrat ist sich seiner Verantwortung betreffend landwirtschaftlicher Nutzflächen bewusst und bedankt sich für die Möglichkeit zu erläutern, wie die Stadt Winterthur die in der Motion angedachten Themen bereits heute angeht und umsetzt.

Mit Blick auf das in der Motion erwähnte Reglement über die Pachtlandvergabe der Gemeinde Möriken-Wildegg gilt es eingangs festzuhalten, dass die beiden Gemeinden bezüglich ihrer Grösse, der Menge der landwirtschaftlichen Nutzfläche, so wie auch betreffend institutionalisiertes Fachwissen innerhalb der Verwaltung nur sehr schwer zu vergleichen sind. Die landwirtschaftliche Nutzfläche von Möriken-Wildegg weist rund 50 ha¹, diejenige der Stadt Winterthur rund 509 ha auf. Zudem besitzt die Stadt Winterthur sechs Landwirtschaftsbetriebe, welche verpachtet sind.

Nachfolgend wird dargelegt, welche bestehenden rechtlichen Vorschriften den Rahmen setzen, an den sich die Stadt Winterthur zu halten hat, welche strategischen Leitlinien gelten und wie sich die täglich gelebte Praxis zeigt. Dies führt bereits heute dazu, dass das landwirtschaftliche Pachtland im Sinne der Motionärinnen bewirtschaftet wird. Eine weitere Rechtsgrundlage ist aus städtischer Sicht nicht notwendig, um den berechtigten Anliegen gerecht zu werden.

2. Rechtliche Rahmenbedingungen

Der Bereich Immobilien der Stadt Winterthur stützt sich in Pachtfragen auf folgende gesetzlichen Grundlagen:

- Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht (LPG)
- Direktzahlungsverordnung (DZV)
- Landwirtschaftliche Begriffsverordnung (LBV)
- Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG)
- Obligationenrecht (OR)
- Verordnung zum Planungs- und Baugesetz (PBV)

Die Verpachtung von Grundstücken und landwirtschaftlichen Gewerben ist in einem spezifischen Gesetz geregelt: Das landwirtschaftliche Pachtgesetz (LPG) regelt diese Rechtsgeschäfte. Die erstmalige Pachtdauer beträgt für landwirtschaftliches Gewerbe mindestens neun Jahre und für einzelne Grundstücke mindestens sechs Jahre.

Die Direktzahlungen bilden eines der zentralen Elemente der Schweizer Agrarpolitik. Die Direktzahlungsverordnung (DZV), welche auf der Grundlage von Art. 104 der Bundesverfassung entstanden ist, ermöglicht eine Trennung zwischen Erlös- und Einkommenspolitik, sodass von der Gesellschaft geforderte Leistungen abgegolten werden können. Die tragenden Säulen dieses Di-

¹ Schweizer Gemeinde vom 09.08.2022

rektzahlungssysteme bilden sieben Beitragstypen. Einer davon dient der Erhaltung und Förderung der Biodiversität. Dafür werden Biodiversitätsbeiträge ausgerichtet. Jeder Landwirtschaftsbetrieb muss, um in den Genuss von Direktzahlungen zu kommen, zurzeit mindestens 7% Biodiversitätsförderflächen aufweisen. Bei Spezialkulturen gilt ein Anteil von 3.5%. Die Biodiversitätsbeiträge lassen sich in zwei Qualitätsstufen aufteilen. Die Qualitätsstufe I deckt die Basisanforderungen an die Bewirtschaftung ab. Die Ausrichtung des Beitrags für die Qualitätsstufe II erfolgt, wenn Flächen botanische Qualität aufweisen. Zusätzlich zu den Qualitätsbeiträgen wird die Biodiversität des Weiteren mit einem Vernetzungsbeitrag gefördert. Die Verpflichtungsdauer für Biodiversitätsbeiträge beträgt 8 Jahre.

Um Vernetzungsbeiträge erhalten zu können, muss eine Biodiversitätsförderfläche einerseits die Anforderungen des Kantons an die Vernetzung solcher Flächen erfüllen und andererseits nach den Vorgaben eines von Seiten des Kantons genehmigten regionalen Vernetzungsprojekts angelegt und bewirtschaftet werden.

3. Strategische Grundlagen

Als grösste Flächennutzerin kommt der Landwirtschaft, welche die biologische Vielfalt innerhalb des Ökosystems als Ressource für die Produktion von Lebensmitteln nutzt, eine besondere Verantwortung hinsichtlich der Biodiversität zu. Deswegen besteht auf nationaler Ebene ein *Aktionsplan Biodiversität*. Das Handlungsfeld Landwirtschaft bildet eines der insgesamt 26 Handlungsfelder innerhalb dieses Aktionsplans. Dieses soll einerseits anhand von Massnahmen die Biodiversität fördern, andererseits Entscheidungstragende sensibilisieren und die Öffentlichkeit über die Wichtigkeit der Biodiversität informieren. Im Kanton Zürich soll mit dem 8-jährigen Ressourcenprojekt *Zielorientierte Biodiversitätsförderung (ZiBiF)* von 2020 bis 2027 die Biodiversität auf landwirtschaftlichen Flächen zielorientiert und standortspezifisch sowie leistungsabhängig gefördert werden.

Für städtische Landwirtschaftspolitik wurde eine *Zukunftsstrategie* (vgl. GGR-Weisung 2007/051 vom 18. April 2007) entwickelt, welche die Faktoren Stadtentwicklung, Existenzsicherung (existenzsicherndes Einkommen für Bewirtschaftende der städtischen Pachtgewerbe im Haupterwerb), Landschaftsgestaltung, Naturschutz (Unterstützung zur Erhaltung und Förderung der Vielfalt von Lebensräumen für einheimische Pflanzen und Tiere unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit der Betriebe und der Existenzsicherung der Pächterfamilien), biologische Landwirtschaft (Umstellung wo möglich und umsetzbar auf eine biologische Bewirtschaftung der städtischen Betriebe) und Anliegen der Pachtfamilien beinhaltet.

Stadtgrün Winterthur definiert im *Leitbild Naturschutz* das übergeordnete Ziel, die Natur und Landschaft Winterthurs zu erhalten und zu entwickeln. Damit sollen die einheimische Arten-, Biotop- und Erlebnisvielfalt erhöht werden und bedrohte Arten erhalten bleiben. Das Leitbild Naturschutz ist eine Absichtserklärung für die Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung in den Bereichen Natur- und Landschaftsschutz. Es fokussiert auf die vier Bereiche Siedlungsgebiet, Kulturland, Wälder und Gewässer. Die Massnahmen sind wie folgt priorisiert:

1. Bestehendes erhalten und sichern
2. Bestehendes aufwerten und ergänzen
3. Renaturierung und Neues schaffen

Ziele für die vier Bereiche sind:

- Das Siedlungsgebiet wird für Pflanzen und Tieren bewahrt und aufgewertet. Im unmittelbaren Wohn- und Arbeitsumfeld bleiben vielfältig nutz- und erlebbare Freiräume erhalten und werden neu erschaffen.
- Das Kulturland als Grundlage der Nahrungsmittelproduktion bleibt flächenmässig weitgehend erhalten, seine Qualität wird mit natürlichen Mitteln gefördert. Das Landwirtschaftsgebiet wird umweltschonend bewirtschaftet und bietet genügend geeignete Lebensräume für die einheimische Tier- und Pflanzenwelt. Der ländliche Raum ist Teil einer attraktiven

Erholungslandschaft und im Landwirtschaftsgebiet entwickelt die Bevölkerung wieder Bezug zur Nahrungsmittelproduktion und zu Produzenten.

- Die flächendeckend naturnahen Wälder als Basis der Artenvielfalt aller natürlich vorkommenden Waldgesellschaften und Waldformationen bleiben erhalten. Forstdienste, Waldbesitzer und Öffentlichkeit haben in Bezug auf Naturschutz und Ökologie im Wald einen hohen Informationsstand.
- Die landschaftstypischen Fließgewässer bilden ein zusammenhängendes Netz. Naturnahe Strukturen zur Förderung von Pflanzen- und Tierarten, die an Gewässer und Gewässersäume gebunden sind, bleiben erhalten respektive werden wiederhergestellt.

In der Siedlungsplanung sind zudem räumliche Ansprüche naturnaher Gewässer zu berücksichtigen.

Der Bereich Immobilien der Stadt Winterthur prüft bei Vergaben von Pachtland die einzelnen Pachtinteressierten genau. Dabei wird das Thema der Nachhaltigkeit in den Entscheidungsprozess immer miteinbezogen.

4. Berücksichtigung von Biodiversität in den Vernetzungsprojekten

Vernetzungsprojekte beinhalten grösstenteils landwirtschaftliche Nutzflächen. Ihnen zugrunde liegt rechtlich die Direktzahlungsverordnung des Bundes (DZV). Diese zielen darauf ab, die natürliche Artenvielfalt zu erhalten und zu fördern, indem *Biodiversitätsförderflächen* (BFF; früher ökologische Ausgleichsflächen genannt) zu Gunsten ausgewählter Arten angelegt, aufgewertet und bewirtschaftet werden. Ökologisch wertvolle Lebensräume werden dadurch im Landwirtschaftsgebiet miteinander vernetzt. Diese Vernetzung von Lebensräumen ist für Tiere und Pflanzen überlebenswichtig. Sie gewährleistet die Besiedlung neuer Lebensräume und die Bildung ausreichend grosser Bestände. Ausserdem sichert sie den genetischen Austausch und vermindert somit die Gefahr von Inzucht. Weiter ermöglicht sie die tages- oder jahreszeitlich bedingte Wanderungen zwischen Teillebensräumen, die für Amphibien und andere Tierarten lebensnotwendig sind. Im Kulturland wird die Vernetzung von Lebensräumen über landwirtschaftlich genutzte und extensiv bewirtschaftete Flächen im Rahmen solcher Vernetzungsprojekte erreicht. Wichtige Vernetzungselemente sind etwa Hecken, Buntbrachen, Säume, Hochstammobstbäume oder extensive Wiesenflächen. Zur Lebensraumvernetzung tragen ebenfalls Massnahmen wie das Stehenlassen von zehn Prozent des Wiesenbestands bei (sog. Altgrasstreifen).

Bewirtschaftende, welche eine entsprechende Biodiversitätsförderfläche (BFF) anmelden, sind verpflichtet, solche Flächen bis zum Ende der Projektphase nach den vereinbarten Massnahmen zu bewirtschaften. Eine Projektphase dauert 8 Jahre. Ebenso sind die Pächterschaften, die ein städtisches Grundstück pachten, vertraglich verpflichtet, an einem möglichen Vernetzungsprojekt teilzunehmen. Die aktuelle Projektphase umfasst 3 Vernetzungsprojekte, welche das gesamte Gebiet der Stadtgemeinde Winterthur umfassen. Es sind dies: die Vernetzungsprojekte West, Nord und Ost sowie Süd. Alle Pachtbetriebe der Stadt Winterthur nehmen an einem der erwähnten Projekte teil. Die Teilnahme wird vertraglich in den Pachtverträgen geregelt. Bei einer Neuverpachtung eines solchen Pachtbetriebs wird eine Umstellung auf eine Bewirtschaftung nach den Richtlinien der biologischen Landwirtschaft, gemäss den Bio-Suisse oder Demeter-Standards gefordert.

Laufende Pachtverträge mit Dritten werden jährlich entsprechend den Laufzeiten auf ihre Pachtdauer überprüft. Wo Vollerwerbsbetriebe beispielsweise durch eine Kündigung in ihrer Existenz bedroht sind, eine Zuteilung der Flächen nicht sinnvoll in einen städtischen Pachtbetrieb erfolgen kann oder Flächen aufgrund ihrer Distanz zu einem «Bewirtschaftungstourismus / Traktortourismus» führen würden, wird von einer Kündigung auf den nächstmöglichen Termin abgesehen. Bei Neuverpachtung von Flächen an Dritte werden Bewirtschaftende verpflichtet, sich an einem von Stadtgrün Winterthur initiierten Vernetzungsprojekt zu beteiligen.

5. Fachwissen in etablierten Strukturen

Die Stadtverwaltung Winterthur besitzt ein grosses Fachwissen, verteilt auf die Abteilung Landwirtschaft (Bereich Immobilien) und Stadtgrün Winterthur. Im Verbund stellen diese beiden spezialisierten Fachbereiche eine nahvollziehbare sowie kohärente Vergabe von städtischem Pachtland sicher.

Die Tätigkeit der Hauptabteilung Ökologie und Freiraumplanung von Stadtgrün Winterthur beinhaltet auf Grundlage der Verordnung über die Organisation und die Aufgaben der Stadtverwaltung (Organisationsverordnung Stadtverwaltung, OVS) hoheitliche Aufgaben, so das Beurteilen von Baugesuchen oder Umweltverträglichkeitsberichte bezüglich Umgebungsgestaltung, die Gartendenkmalpflege und Beratungen sowie die Bewirtschaftung des Baum- und Grünflächenkatasters. Des Weiteren gehören zum Aufgabenbereich die Planung und Umsetzung von Projekten und Entwicklungskonzepten zur Gestaltung der städtischen Freiräume, der Schutz und die Entwicklung der Biodiversität, der Naturschutz, die Biodiversität, die Biosicherheit, die Pilzkontrolle sowie die Nachführung des Inventars der kommunalen und überkommunalen Natur- und Landschaftsobjekte. Schliesslich obliegt ihr das Erstellen von Vernetzungs- und Naturschutzprojekten und die Durchführung von Freiraum- und Objektplanungen in Zusammenarbeit mit städtischen und kantonalen Stellen.

Mit der Natur- und Freiraumkommission besteht des Weiteren ein beratendes Gremium des Stadtrates für den Naturschutz und die Entwicklung der Freiräume in Winterthur. Die Kommission besteht aus 12 Mitgliedern und setzt sich zusammen aus dem Präsidium und einer geschäftsführenden Stelle sowie Vertretungen aus den Fachgebieten Naturschutz, Gewässer, Naherholung, Landschaftsplanung, Land- und Forstwirtschaft.

Ihre Aufgaben umfassen:

- Beurteilung und Beratung bei Freiraumplanungen und bei Projekten im Bereich des Gewässer-, Natur- und Landschaftsschutzes
- Beurteilung und Begleitung von Vernetzungsprojekten
- Beurteilung und Bezeichnung von Naturvorrang- oder Freizeit- und Erholungsgebieten
- Beurteilung der Schutzwürdigkeit und Empfehlungen zur Inventaraufnahme von Natur- und Landschaftsschutzobjekten
- Beurteilen von Konzepten oder Massnahmen im Bereich der Biosicherheit
- Vorschlagen und Begleiten von strategischen Projekten betreffend den Freiraum in Winterthur

Die von den Motionärinnen erwähnten Themen wie Biodiversität, grün-grau-blaues Netz, Strandrandpark und Regiopark sowie die Einbindung der Landwirtschaft in diese Themen werden bereits heute innerhalb etablierter Strukturen professionell bearbeitet.

Im Weiteren erarbeitet Stadtgrün Winterthur eine Freiraumplanung, welche unter anderem das Thema Biodiversität und die Vernetzung unserer Ökosysteme aufnimmt und sicherstellt.

6. Qualitätssicherung und Vergabekriterien

Das landwirtschaftlich genutzte Land wird gemäss der *Zukunftsstrategie* für die städtischen Landwirtschaftsbetriebe bewirtschaftet. Die Fachabteilung Landwirtschaft im Bereich Immobilien stellt sicher, dass die Bewirtschaftung sachgerecht und im Einklang mit den Vertragsbestimmungen erfolgt. In den jeweiligen Vertragsbestimmungen mit der Pächterschaft, welche gemeinsam mit Stadtgrün Winterthur erarbeitet werden, wird festgehalten, welche konkreten Massnahmen zur Förderung von Biodiversitätsförderflächen umzusetzen sind.

Prioritär wird frei werdendes Land gemäss Zukunftsstrategie für die städtischen Landwirtschaftsbetriebe den eigenen sechs Pachtgewerben zuteilt. Wo eine Zuteilung unzweckmässig ist, weil beispielweise keine zusätzliche Arrondierung erzielt werden kann, werden die Flächen an Dritte

verpachtet. Dabei wird ebenfalls darauf geachtet, dass kein «Landwirtschaftstourismus» Einzug hält.

Wenn landwirtschaftliche Nutzfläche zur Disposition steht, werden bei grösseren zusammenhängenden Flächen vorgängig schriftlich sämtliche Bewirtschaftende der Gemeinde Winterthur kontaktiert und grössere zusammenhängende Flächen in der Fachpresse ausgeschrieben. Die eingehenden Bewerbungen werden auf ökologisch relevante Bedürfnisse seitens Stadt Winterthur sorgfältig und eingehend zusammen mit Stadtgrün geprüft.

7. In der Sache keine Unterschiede zum Reglement der Gemeinde Möriken-Wildegg

Bei der vertieften Analyse des Reglements über die Pachtlandvergabe der Gemeinde Möriken-Wildegg und im Abgleich mit der seit Jahrzehnten angewandten Umsetzung innerhalb der Stadtverwaltung Winterthur (vgl. die vorherigen Ausführungen) kann kein relevanter Unterschied der verfolgten Ziele im Bereich der Pachtlandvergabe festgestellt werden. Aus Sicht des Stadtrats gibt es auch keine relevanten Unterschiede in der Pachtlandvergabe der beiden Gemeinden. Es wird nochmals darauf hingewiesen, dass die Stadt Winterthur mit der Fachabteilung Landwirtschaft (Bereich Immobilien) und mit Stadtgrün Winterthur professionelles Fachwissen seit Jahrzehnten aufgebaut hat. Die Zusammenarbeit funktioniert reibungslos. Zudem sind mit den übergeordneten gesetzlichen Grundlagen genügend einschlägige Richtlinien für eine korrekte Abgabe von landwirtschaftlicher Nutzfläche vorhanden. Die Themen wie Biodiversität, ökologische Vernetzung sind bereits im Alltag wichtige Eckpfeiler der zuständigen Organisationseinheiten innerhalb der Stadtverwaltung Winterthur. Anpassungen und Korrekturen sind ohne grossen administrativen Aufwand fortlaufend möglich.

8. Fazit

Der Stadtrat vertritt die Meinung, dass die Stadtverwaltung die angestrebten Ziele der Motion bereits heute erfüllt und es unzweckmässig erscheint, bei der vorhandenen Fülle von bestehenden Grundlagen, ein weiteres Reglement zu erlassen. Der Stadtrat beantragt daher dem Stadtparlament, diese Motion nicht für erheblich zu erklären und sie damit als erledigt abzuschreiben.

Die Berichterstattung im Stadtparlament ist dem Vorsteher des Departements Finanzen übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon